

Tilburg University

WW in de 21ste eeuw

van Ours, Jan C.

Publication date:
2003

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
van Ours, J. C. (2003). *WW in de 21ste eeuw*. Ministerie van Economische Zaken.

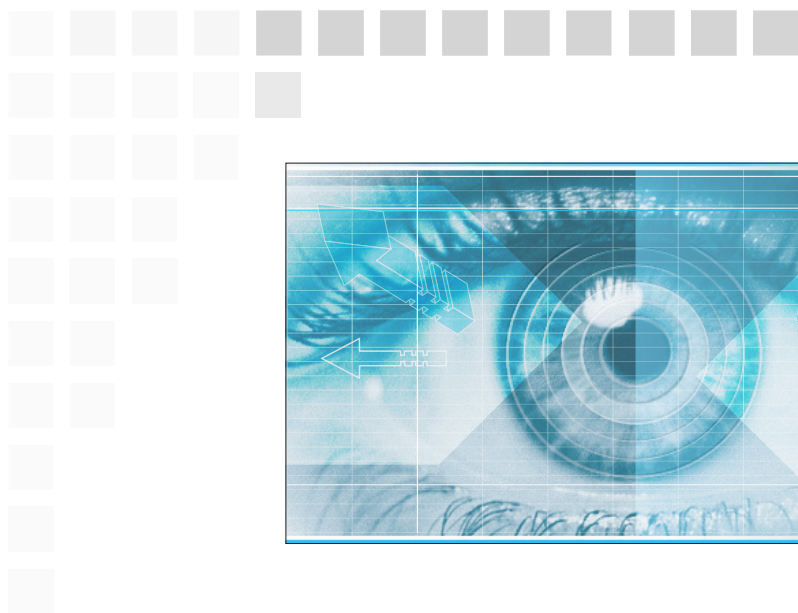
General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



WW in de 21ste eeuw



Ministerie van Economische Zaken

WW in de 21^{ste} eeuw

Position paper t.b.v. het Ministerie van Economische Zaken

4 juli 2003

geactualiseerd 10 september 2003

Jan van Ours¹

Universiteit van Tilburg

Departement Algemene Economie

vanours@uvt.nl

¹ Jan Boone, Lans Bovenberg, Ronald de Leij, Ad Nagelkerke en de begeleiders vanuit het Ministerie van Economische Zaken wil ik bedanken voor hun kritische commentaar op een eerdere versie van dit paper. Uiteraard dragen zij geen verantwoordelijkheid voor de inhoud.

Samenvatting

In dit position paper wordt vanuit een economische invalshoek een analyse gegeven van de Nederlandse WW (Werkloosheidwet). Een optimale werkloosheidsverzekering moet aan een aantal eisen voldoen om te voorkomen dat het geven van een bescherming tegen een daling van het inkomen door werkloosheid ten koste gaat van incentives voor het voorkomen van ontslag, het zoeken naar een baan en het aanvaarden van werk. Uitgaande van die eisen gesteld aan een optimale WW worden twee mogelijke varianten geschetst die de werking van de huidige WW zouden kunnen verbeteren. De eerste variant betreft een verandering van de parameters van het huidige systeem die de financiële prikkels tot baanzoeken en werkaanvaarden vergroten. De tweede variant betreft een fundamenteel andere opzet waarin interpersonele risicospreiding voor een deel wordt vervangen door intrapersonale risicospreiding. In deze zogenoemde levensloop-WW staat individuele keuzevrijheid centraal en wordt het geven van inkomensbescherming gecombineerd met het instandhouden van incentives.

Inhoudsopgave

1. Inleiding en afbakening	3
2. De WW in Nederland	
2.1 Karakteristieken	6
2.2 Recente ontwikkelingen	11
2.3 Conclusies	13
3. Optimale werkloosheidsverzekering	
3.1 Theorie	15
3.2 Empirisch onderzoek	19
3.3 Conclusies	21
4. De toekomst van de WW	
4.1 Aanknopingspunten voor verbetering	22
4.2 Variant I: Aanscherping activerende werking	24
4.2 Variant II: de levensloop-WW	26
5. Conclusies	34
Literatuur	36

1. Inleiding en afbakening

De Nederlandse arbeidsmarkt wordt beïnvloed door de recente conjuncturomslag. Na een jarenlange daling van de werkloosheid is er sinds 2002 weer sprake van een oplopende werkloosheid en een toename in het gebruik van WW-uitkeringen.² De recente ongunstige ontwikkelingen nemen niet weg dat de structuur van de Nederlandse arbeidsmarkt in positieve zin is veranderd in de afgelopen decennia zodat de huidige problemen niet van structurele aard lijken te zijn.³ Desalniettemin is het de vraag of de basiskarakteristieken van de huidige WW nog passen in de arbeidsmarkt van de 21^{ste} eeuw. Deze vraag staat in dit position paper centraal.

Het doel van de WW is het verschaffen van inkomenszekerheid aan werknemers. Deze inkomensbescherming gaat echter ten koste van incentives. Doordat werklozen een uitkering ontvangen gaat hun zoekinspanning omlaag, worden ze kieskeuriger ten aanzien van het aanvaarden van een baan en zullen ze langer werkloos zijn. Hierdoor daalt het effectieve aanbod van arbeid en ontstaat er een opwaartse druk op het loon.⁴ Dit heeft tot gevolg dat de werkgelegenheid kleiner is dan in een situatie waarin geen of weinig uitkeringsbescherming wordt geboden. Door de langere duur van de werkloosheid en het dalen van de werkgelegenheid is de werkloosheid groter dan het geval zou zijn wanneer de incentives van werklozen in stand zouden blijven. Tegen deze achtergrond worden in dit position paper voorstellen ontwikkeld voor een alternatieve inrichting van de WW waarin gezocht wordt naar een andere balans tussen het verzekeringselement aan de ene kant en incentive effecten aan de andere kant. Uitgangspunt hierbij is dat werklozen invloed kunnen uitoefenen op hun eigen situatie. In principe kunnen ze zowel de kans beïnvloeden dat ze worden ontslagen als de snelheid waarmee ze een nieuwe baan vinden. Alleen de mate waarin die invloed

² Het aantal nieuwe WW-uitkeringen is fors toegenomen van 252.000 in 2001 naar 325.000 in 2002, terwijl in dezelfde periode het aantal beëindigde WW-uitkeringen slechts in geringe mate is toegenomen van 278.000 naar 287.000 en het aantal lopende WW-uitkeringen is toegenomen 166.000 naar 205.000. De meest recente informatie op dit moment (september 2003) is dat er in juni 2003 242.000 WW-uitkeringen zijn verstrekt (juni 2002: 177.000) terwijl er bijvoorbeeld volgens het CBS in maart 2003 124.000 vacatures waren (maart 2002: 178.000).

³ Zie bijvoorbeeld Nickell en Van Ours (2000) en Van Ours (2003) voor een analyse van recente ontwikkelingen op de Nederlandse arbeidsmarkt.

⁴ Werknemers zullen zich bij loononderhandelingen slechts in beperkte mate laten leiden door het werkloosheidsrisico indien ze in geval van werkloosheid recht hebben op een uitkering (Bovenberg, Van Dalen en Teulings, 2003).

kan worden uitgeoefend verschilt van persoon tot persoon en hangt ook af van conjuncturele omstandigheden.

Centraal in dit position paper staat de gedachtegang dat langer zoeken kostbaar is voor de individuele werkloze en voor de samenleving. Voor het individu kan langer zoeken kostbaar zijn vanwege het verlies van menselijk kapitaal. Voor de samenleving geldt dat langer zoeken leidt tot het onnodig betalen van WW-premies en/of bijstanduitkeringen. In theorie kan langer zoeken van werklozen leiden tot een betere match tussen de capaciteiten van de werknemer en de vereisten van de baan, maar in de praktijk is hierover niet zoveel bekend. Daarom wordt aan de mogelijke relatie tussen zoekduur en kwaliteit van de match hier verder geen aandacht geschonken.⁵ Aangezien uitkeringen gekoppeld zijn aan het laatstverdiende loon bestaat er voor werknemers een prikkel om lonen niet te matigen aangezien ze anders in geval van ontslag een lagere uitkering ontvangen. Deze potentiële relatie blijft hier verder buiten beschouwing. Ook wordt er geen aandacht gegeven aan macro-effecten van werkloosheidsverzekering zoals de relatie met de productiviteitsontwikkeling (zie hierover bijvoorbeeld Acemoglu en Shimer, 2000). En, er wordt in dit position paper niet of nauwelijks aandacht geschonken aan reïntegratie en reïntegratiebeleid of aan de specifieke problematiek van de oudere werklozen.⁶ Ten slotte een kanttekening over terminologie. In de verzekeringsliteratuur staan de begrippen 'adverse selection' en 'moral hazard' centraal. Deze worden soms vertaald als 'averechtse selectie' en 'moreel gevaar'. Ik vind beide termen niet fraai. Daarom heb ik gekozen voor het gebruik van de termen 'adverse selectie' en 'adverse incentives'.

De opzet van dit position paper is als volgt. In hoofdstuk 2 wordt een beschrijving gegeven van de karakteristieken van de huidige WW en van recente ontwikkelingen.⁷ Deze empirische georiënteerde karakterisering wordt gebruikt om aanknopingspunten te formuleren voor alternatieven voor de huidige WW. In hoofdstuk 3 wordt wetenschappelijke literatuur besproken die relevant is voor de inrichting van een optimale werkloosheidsverzekering. Hierbij wordt zowel aandacht gegeven aan theoretische literatuur als aan empirisch onderzoek. De con-

⁵ Zie Ehrenberg en Oaxaca (1976) voor een voorbeeld van matching-effecten op de Amerikaanse arbeidsmarkt.

⁶ Zie hiervoor het position paper van Pieter Gautier en Maarten Lindeboom "Toekomst van de WW in de economie van de 21^{ste} eeuw: De arbeidsparticipatie van ouderen".

⁷ De in dit position paper gebruikte cijfermatige informatie is afkomstig van het UWV (Uitvoering Werknemersverzekeringen), Kroniek van de Sociale Verzekeringen, 2002, tenzij anders is aangegeven.

clusies die op basis van deze bespreking van wetenschappelijke literatuur worden getrokken worden ook als aanknopingspunt gebruikt bij het formuleren van alternatieven voor de huidige WW. In hoofdstuk 4 worden de aanknopingspunten voor verbetering bediscussieerd en worden varianten geformuleerd die in een discussie over de toekomst van de WW een rol zouden kunnen spelen. De eerste variant betreft een verandering van de parameters van het huidige WW-systeem die de financiële prikkels vergroten. De tweede variant betreft een fundamenteel andere opzet waarin interpersonele risicospreiding voor een deel wordt vervangen door intrapersonale risicospreiding. In deze zogenoemde levensloop-WW staat individuele keuzevrijheid centraal. Bij de uitwerking van beide varianten staan de basiskarakteristieken centraal en ontbreekt een blauwdruk. Binnen de eerste variant worden keuzemogelijkheden aangegeven met betrekking tot de wijze waarop de financiële prikkels kunnen worden vergroot. Binnen de tweede variant wordt sparen voor andere bestemmingen dan werkloosheid (zorg, ziekte, sabbatical enzovoorts) buiten beschouwing gelaten mede omdat er een afruil bestaat tussen de hoogte van de WW-premies en de gebruiksmogelijkheden. In hoofdstuk 5 wordt een concluderende beschouwing gegeven waarbij ook voor- en nadelen van beide varianten aan bod komen.

2. De WW in Nederland

2.1 Karakteristieken

De huidige WW dateert van 1987. Sindsdien zijn de regels een aantal malen veranderd (UWV, 2002). De huidige regels om in aanmerking te komen voor een WW-uitkering zijn globaal genomen de volgende. De duur van de werkloosheidsuitkering hangt af van twee criteria. In de eerste plaats de zogenoemde wekeneis: de werknemer moet tenminste 26 weken in de 39 weken voorafgaande aan de werkloosheidsperiode hebben gewerkt. In de tweede plaats de zogenoemde vier uit vijf eis: in de vijf kalenderjaren voorafgaande aan de werkloosheid moet de werkloze loon hebben ontvangen gedurende minstens 52 dagen in vier kalenderjaren. Er kunnen drie uitkeringstypen worden onderscheiden. Indien de werkloze alleen aan de wekeneis voldoet heeft hij recht op een kortdurende uitkering van 6 maanden ter grootte van 70% van het minimumloon of het laatstverdiende loon indien dat lager is dan het minimumloon. Indien de werkloze ook voldoet aan het 4 uit 5 criterium heeft hij recht op een loongerelateerde uitkering van 70% van het laatstverdiende loon.⁸ De duur van de uitkering hangt af van het arbeidsverleden (nu nog grotendeels fictief, bepaald op basis van de leeftijd). Iemand met een arbeidsverleden van 4 jaar heeft bijvoorbeeld recht op een loongerelateerde uitkering van 6 maanden terwijl bij een arbeidsverleden 40 jaar de maximale uitkeringsduur gelijk is aan 5 jaar. Tot voor kort had de werkloze daarna recht op een verlengde uitkering gedurende 2 jaar ter grootte van maximaal 70% van het minimum loon. In augustus 2003 is deze verlengde uitkering plotseling afgeschaft.⁹

⁸ In alle gevallen geldt dat er wat betreft de hoogte van de uitkeringen een ondergrens bestaat die bepaald wordt door het sociale minimum en een bovengrens die wordt bepaald door het maximum dagloon.

⁹ De afschaffing maakt deel uit van het regeerakkoord maar zou oorspronkelijk pas per 1 januari 2005 worden ingevoerd. Met de plotselinge afschaffing wil het kabinet anticiperend gedrag van vakbonden en werkgevers voorkomen. Andere wijzigingen die zijn aangekondigd hebben betrekking op de sollicitatieplicht voor ouderen, het vervangen van het fictieve door het feitelijke arbeidsverleden, een aanscherping van de wekeneis en het afschaffen van de kortdurende uitkering.

Naast de uitgebreide wettelijke regelingen maken werkgevers en werknemers in CAO's soms aanvullende afspraken over werkloosheid.¹⁰ Deze afspraken hebben dan betrekking op aanvullingen op de loongerelateerde uitkering, ophoging van de aan het minimumloon gerelateerde uitkering, de duur van de uitkering en loonaanvulling in geval van het aanvaarden van een nieuwe baan. In Boos et al. (2001) zijn 91 CAO's geanalyseerd. In 46 van de onderzochte CAO's is een aanvullende werkloosheidsregeling vastgelegd. Zo blijkt bijvoorbeeld dat door bovenwettelijke CAO-afspraken de loongerelateerde uitkering in het eerste jaar ruim 90% van het laatstverdiende loon kan bedragen. Dergelijke aanvullingen worden slechts langzaam afgebouwd zodat ook na bijvoorbeeld 5 jaar het uitkeringspercentage ruim boven de wettelijke 70% kan liggen. Voor wat betreft de duur van de werkloosheidsuitkeringen bestaan er WW-conforme patronen waarin de aanvullende uitkering in geen geval langer is dan de totale duur van de uitkering volgens de WW. Er zijn echter ook CAO's waarin sprake is van een verlengde werkloosheidsduur die soms geleidelijk wordt opgebouwd en in andere gevallen vanaf de leeftijd van 50 jaar in werking treedt. Effectief kan dat er toe leiden dat werknemers vanaf hun 50^{ste} levensjaar recht hebben op een werkloosheidsuitkering tot hun 65^{ste} levensjaar (zie voor details Boos et al., 2001). Door het bestaan van bovenwettelijke regelingen is de invloed van de overheid op de uitkeringskarakteristieken beperkt.¹¹ Hierbij dient te worden opgemerkt dat het onderzoek van Boos et al. (2001) vooral gericht was op CAO's waarin de overheid en met of aan de overheid verwante organisaties de boventoon voeren. De bovenwettelijke regelingen blijken vooral voor te komen in CAO's in aan de overheid verwante organisaties en doen zich minder voor in met de overheid vergelijkbare marktsectoren en waarschijnlijk nog minder in de 'echte' marktsectoren.

De financiële gevolgen van het werkloos worden zijn ook afhankelijk van inkomensafhankelijke regelingen. In Rezwani en Hendrix (2002) wordt berekend dat vanwege de toeslagenwet, huursubsidie, kwijtschelding en formele kinderopvang de netto inkomensteruggang aanzienlijk geringer is dan 30% van het laatst-

¹⁰ Ook worden wel aanvullende afspraken gemaakt tussen werkgevers en vakbonden in geval van massa-ontslagen en sociale plannen. Dan gelden deze aanvullende afspraken niet voor individuele ontslagen.

¹¹ Teulings et al. (1997) laten zien dat de vermindering van de uitkeringsrechten als gevolg van de stelselherziening in het midden van de jaren tachtig goeddeels is gecompenseerd door aanvullende CAO-regelingen. In zijn oratie komt Frans Leijnse tot eenzelfde conclusie: "Het statelijke deel van de verzorging is afgenomen maar het verzorgingsregime als zodanig is nauwelijks aangetast." (Leijnse, 2001)

verdiende loon die lijkt te gelden wanneer alleen de formele kant van de WW-regelingen wordt bekeken. In genoemde studie wordt berekend dat voor een alleenverdiener op het niveau van het minimumloon bij werkloosheid het inkomen slechts 8% achteruitgaat.¹²

De WW wordt gefinancierd uit premies. Een deel van de premie is bestemd voor de wachtgeldfondsen, het andere deel is bestemd voor het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf). Het eerste half jaar dat een werknemer werkloos is, komt ten laste van het wachtgeldfonds van de sector waar de werknemer werkzaam is. De premie wordt volledig door de werkgevers opgebracht. Na een half jaar neemt het AWf de WW-uitkering over. Per 1 januari 2003 bedraagt de premie voor het AWf 7.35 %, waarvan 1.55% voor de werkgever en 5.80% voor de werknemer. Het maximum premiedagloon voor de WW-berekening bedraagt 165 Euro, de franchise werkloosheidsfonds bedraagt 57 Euro.¹³ Met de WW-uitkeringen zijn forse bedragen gemoeid. Zo werd in 2001 bijna 2 miljard Euro aan WW-uitkeringen betaald en bedroegen de uitvoeringskosten van de WW bijna 600 miljoen Euro. Ondanks dat de WW wordt gefinancierd uit premies is er toch een spaarelement aangezien, zoals eerder aangegeven, de potentiële uitkeringsduur afhangt van het arbeidsverleden. Met andere woorden, hoe langer men premie betaalt des te meer rechten men opbouwt.

Tabel 1 WW doorstroming en bestand naar leeftijd; 2001

	Beëindigde Uitkeringen (1000)	Nieuwe uitkeringen (1000)	Lopende uitkeringen (1000)
15-24 jaar	29,5	30,3	6,7
25-34 jaar	84,1	79,9	30,0
35-44 jaar	71,8	67,1	34,0
45-54 jaar	56,5	50,8	32,9
55-64 jaar	<u>36,0</u>	<u>23,5</u>	<u>62,1</u>
Totaal	277,9	251,6	165,7

¹² Voor alleenstaanden is dat 26% en voor een eenoudergezin 17%. Bij deze berekeningen is overigens nog geen rekening gehouden met de effecten van bijvoorbeeld gemeentelijke regelingen. Door de toeslagenwet ontstaat geen inkomensverlies voor minimumloners bij de overgang naar een vervolguitkering WW terwijl bij de overgang naar de bijstand zich alleen inkomenseffecten voordoen bij tweeverdieners. Bij individuen met een eigen vermogen kunnen zich wel inkomenseffecten voordoen omdat de bijstand anders dan de WW een vermogenstoets kent.

¹³ Premievrije voet (ook wel: franchise) = een vast bedrag per dag dat voor iedere werknemer buiten de premieberekening blijft.

In Tabel 1 wordt voor 2001 een overzicht gegeven van doorstroming en bestand van de WW onderscheiden naar leeftijd. In totaal zijn er in 2001 278.000 WW-uitkeringen beëindigd, zijn er 252.000 begonnen en bedroeg het gemiddelde aantal lopende uitkeringen 166.000. Voor alle leeftijdscategorieën met uitzondering van de laagste leeftijdscategorie geldt dat er meer uitkeringen beëindigd zijn dan er zijn begonnen. Voor de laagste leeftijdscategorie is het aantal lopende uitkeringen aanmerkelijk kleiner dan voor de andere leeftijdscategorieën.

In Tabel 2 worden enkele kenmerken van de WW weergegeven waarbij de getallen uit Tabel 1 genormaliseerd zijn. Zoals blijkt uit de eerste kolom van Tabel 2 is het instroompercentage het kleinst voor de jongste categorie, 2.7%, en het grootst voor de oudste categorie, 6.3%. Werknemers in de leeftijd 25-54 jaar hadden in 2001 een vergelijkbare kans van ongeveer 4.5% om werkloos te worden. Het uitkeringspercentage neemt duidelijk toe met de leeftijd. Terwijl van de laagste leeftijdscategorie slechts 0.6% van de verzekerden een WW-uitkering had was dit voor de hoogste leeftijdscategorie 14.3%.

Tabel 2 WW kenmerken naar leeftijd; 2001

	Instroom percentage ^{a)}	Uitkerings percentage ^{a)}	Verwachte duur ^{b)}	Uitstroom binnen 6 maanden ^{c)}
15-24 jaar	2,7	0,6	2,7	94.2
25-34 jaar	4,8	1,9	4,4	74.8
35-44 jaar	4,5	2,3	5,9	67.2
45-54 jaar	4,6	3,0	7,4	59.8
55-64 jaar	<u>6.3</u>	<u>14.3</u>	<u>25.0</u>	<u>27.8</u>
Totaal	4,4	2,9	7,5	65.8

^{a)} In procenten van het aantal verzekerden

^{b)} In maanden; berekend als de verhouding tussen het aantal lopende uitkeringen en het gemiddelde van beëindigde en nieuwe uitkeringen (*12).

^{c)} Procenten van de totale uitstroom; inclusief uitkeringsduur onbekend

Door de verhouding te nemen tussen het aantal lopende uitkeringen en de gemiddelde doorstroming kan worden berekend dat de gemiddelde duur van een WW-uitkering 7.5 maand bedroeg. De derde kolom van Tabel 2 laat duidelijk zien dat de gemiddelde uitkeringsduur toeneemt met de leeftijd. Voor de leeftijdscategorie 15-24 jaar bedroeg de gemiddelde uitkeringsduur 2.7 maand, voor de leef-

tijdscategorie 45-54 jaar bedroeg de gemiddelde uitkeringsduur 7.4 maand. Er wat betreft de dynamiek in de werkloosheid een duidelijk onderscheid naar leeftijd. Door de indeling in leeftijdscategorieën lijkt deze grens te liggen bij het 54^{ste} levensjaar. Echter, in werkelijkheid ligt de grens waarschijnlijk bij 57½ jaar. Voor werklozen die op de eerste dag van hun werkloosheid 57½ jaar of ouder zijn geldt namelijk dat ze recht hebben op een werkloosheidsuitkering tot hun 65^{ste} jaar en vanaf die leeftijd hebben ze recht op AOW. Vandaar dat de gemiddelde uitkeringsduur in de leeftijdscategorie 55-64 jaar zelfs ruim 2 jaar is. De laatste kolom van Tabel 2 laat een zelfde beeld zien in termen van het aandeel van de werklozen dat binnen een half jaar de WW verlaat. Voor de laagste leeftijdscategorie is dat ruim 94%, voor de hoogste leeftijdscategorie slechts 28%. Het is duidelijk dat de verschillen in uitkeringspercentage naar leeftijd vooral toegeschreven moeten worden aan verschillen in uitkeringsduur en veel minder aan verschillen in instroom. Dit roept de vraag op in hoeverre de potentiële uitkeringsduur invloed heeft op de gerealiseerde uitkeringsduur. Het zou kunnen zijn dat werklozen hun gedrag op de arbeidsmarkt aanpassen aan de potentiële uitkeringsduur. Indien deze langer is zullen de werklozen in dat geval minder intensief zoeken naar een baan of kieskeuriger zijn in het accepteren van een baan. Een indicatie dat een dergelijke relatie niet denkbeeldig is komt naar voren uit onderzoek van Lindeboom en Theeuwes (1993). Uit een onderzoek onder werklozen in Leiden blijkt dat er in de snelheid waarmee WW-ers een baan vinden geen verschil bestaat tussen de leeftijdscategorieën 17-30 jaar en 31-45 jaar. Het bijzondere hiervan is dat de WW-gegevens dateren uit het begin van de jaren tachtig toen er nog geen leeftijdsafhankelijk verschil bestond in potentiële WW-uitkeringduur. Blijkbaar is het verschil in uitstroomsnelheid pas ontstaan nadat er bij de herziening van de WW in 1987 verschillen in potentiële uitkeringsduur zijn geïntroduceerd.

In Tabel 3 wordt aangegeven op welke wijze WW-uitkeringen in 2001 zijn beëindigd. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen werkhervatting, maximum duur en overig (65 jaar, arbeidsongeschiktheid, ziektewet enzovoorts)¹⁴. De helft van de WW-ers verlaat de WW vanwege werkhervatting terwijl ruim 12% de maximum duur overschrijdt. Ook hier is er een duidelijk onderscheid naar leeftijd.

¹⁴ Van de 38.6% die om een 'overige reden' de WW-uitkering beëindigd zag was 12.2% vanwege een ZW-uitkering, 3.5% wegens niet beschikbaar zijn, 3.4% wegens het ontbreken van een werkbriefje en 19.5% om overige redenen. Het is niet uit te sluiten dat tot deze laatste categorie ook het niet-geregistreerd vinden van een baan behoort.

Terwijl van de categorie 55-64 jaar slechts 20% een baan vindt, vindt van de jongere leeftijdscategorieën ruim de helft een baan. Voor deze categorieën jongere werklozen geldt dat het verschil in uitkeringsduur nauwelijks effect heeft op de kans om een baan te vinden of de kans om de maximum uitkeringsduur te overschrijden. Ook dit wijst op een relatie tussen potentiële uitkeringsduur en gerealiseerde uitkeringsduur.

Tabel 3 Beëindigde uitkeringen naar soort en leeftijd; 2001 (%)

	Werk hervatting	Maximum duur	Overig	Totaal
15-24 jaar	55.3	7.5	37.3	100.0
25-34 jaar	53.7	7.4	38.9	100.0
35-44 jaar	54.3	7.9	37.7	100.0
45-54 jaar	50.3	9.4	40.4	100.0
55-64 jaar	<u>20.3</u>	<u>41.7</u>	<u>38.1</u>	<u>100.0</u>
Totaal	49.0	12.4	38.6	100.0

2.2 Recente ontwikkelingen

Figuur 1 geeft de ontwikkeling van instroom in, uitstroom uit en omvang van de WW in de periode 1987-2002. Het is duidelijk dat de drie reeksen sterk gecorreleerd zijn. In de eerste helft van de jaren negentig vindt er een stijging plaats, in de tweede helft van de jaren negentig een daling. In 2002 lopen de reeksen weer op. Wat betreft instroom en uitstroom is het niveau aan het begin en einde van de periode ongeveer 300.000 per jaar. Op het hoogtepunt in het midden van de jaren negentig bedragen instroom en uitstroom ongeveer 600.000 per jaar. Het aantal lopende WW-uitkering bedraagt aan het begin en einde van de periode ongeveer 200.000 en gedurende de piek in het midden van de jaren negentig ongeveer 400.000. Aangezien de instroom en uitstroom over de gehele periode aanzienlijk groter zijn dan het aantal lopende uitkeringen is de gemiddelde verblijfstijd in de WW aanzienlijk korter dan 1 jaar (namelijk ongeveer 8 maanden).

Figuur 2 laat de ontwikkelingen van het instroompercentage en het risicopercentage zien over de periode 1987-2001. Het instroompercentage geeft aan welk percentage van de verzekerden in de WW instroomt. Het instroompercenta-

ge wordt gedefinieerd als het aantal nieuwe uitkeringen als percentage van het aantal verzekerde arbeidsjaren in loondienst. Het instroompercentage bedraagt aan het eind van de periode ongeveer 5% en is daarmee aanzienlijk kleiner dan in het midden van de jaren negentig (12%) of het eind van de jaren tachtig (9%). Het risicopercentage geeft aan welk percentage van het totale verzekerde loonbedrag aan uitkeringen wordt uitgekeerd. Het risicopercentage vertoont vergelijkbare fluctuaties. In 1998 is er een forse stijging van het risicopercentage omdat sinds dat jaar er een premievrije voet geldt voor de premieloosom WW. Hierdoor is het verzekerde loonbedrag in 1998 meer dan gehalveerd ten opzichte van 1997 en het risicopercentage navenant gestegen.

Figuur 3 geeft voor de periode 1989-2001 weer welk deel van de uitstroom uit de WW binnen een half jaar uitstroomt. Van degenen die werk vinden doet in het begin van de jaren negentig dit 85% binnen een half jaar. In de tweede helft van de jaren negentig is dit percentage gezakt tot 75%. Van de totale uitstroom uit de WW (werkhervatting, maximum duur uitkering, 65 jaar, arbeidsongeschiktheid, ziektewet enzovoorts) stroomt in het begin van de periode 70-75% binnen een half jaar uit. Aan het eind van de periode is dit percentage gezakt tot 60-65%. Deze daling is toe te schrijven aan de veranderde samenstelling van het WW-bestand. In 1990 bijvoorbeeld bestond het WW-bestand voor 15% uit personen in de leeftijd van 15-24 jaar en voor 24% uit personen in de leeftijd van 55-64 jaar. In 2000 waren deze percentages 4% voor de jongste leeftijdscategorie en 36% voor de oudste leeftijdscategorie. In de loop van de jaren negentig is het aandeel van de werklozen die snel een baan vinden aanmerkelijk gedaald en dat van de werklozen die langzaam een baan vinden snel toegenomen met als gevolg een forse daling van de gemiddelde uitstroomsnelheid.

Figuur 4 laat de ontwikkeling van het sanctiepercentage zien over de periode 1987-2000. Het sanctiepercentage – gedefinieerd als het aantal sancties als percentage van het aantal lopende uitkeringen – is sinds 1996 met de introductie van de nieuwe sanctiewet fors gestegen van ongeveer 17% tot 35%. Na 1998 daalt het sanctiepercentage hetgeen te maken kan hebben met de veranderende samenstelling van het WW-bestand. Ouderen hebben een kleinere kans om een sanctie opgelegd te krijgen dan jongeren. De toename van het aandeel van de ouderen in het WW-bestand kan zo hebben gezorgd voor een daling van het gemiddelde sanctiepercentage.

Ondanks dat er regelmatig sancties worden opgelegd blijkt dat naar schatting 25% van de WW-ers bewust weinig heeft gesolliciteerd en 15% bewust geen

passend werk heeft geaccepteerd. Voor beide overtredingen van de WW-regelgeving geldt dat de helft dat meer dan eens heeft gedaan. Bovendien blijkt dat ook nog ongeveer 15-20% de genoemde regels van regelmatig solliciteren en passend werk accepteren onbewust heeft overtreden (Verkoren et al., 2002). Laatstgenoemde uitkomst spoort met onderzoek waaruit blijkt dat 60% van de uitkeringsgerechtigden niet of slechts beperkt op de hoogte is van het feit dat er plichten aan hun uitkeringsrecht zijn verbonden en dat, als niet wordt voldaan aan deze plichten, het uitkeringsrecht aangetast kan worden.¹⁵ Kortom, er zijn nogal wat WW-ers die de verplichtingen verbonden aan het verkrijgen van een uitkering bewust of onbewust niet nakomen.

2.3 Conclusies

De belangrijkste conclusies die een rol dienen te spelen bij het formuleren van alternatieve voorstellen zijn de volgende.

- Door bovenwettelijke regelingen kunnen de werkloosheidsuitkeringen vrij hoog zijn vooral in het begin van de WW-periode. Door de bovenwettelijke regelingen geldt voor sommige werklozen dat hun uitkering daalt over de duur van de werkloosheid omdat deze regelingen langzaam worden afgebouwd.
- Ondanks dat de WW wordt gefinancierd door een omslagstelsel is er ook een spaarelement aangezien een langer arbeidsverleden recht geeft op een langere uitkeringsduur.
- Het aandeel van de werklozen dat vrij snel geen gebruik meer maakt van een uitkering is vrij groot; van degenen die na de WW een baan vinden doet 75% dat binnen een half jaar wat suggereert dat de hoge uitkering aan het begin voor veel werklozen geen belemmering is om snel werk te vinden.
- Sommige werklozen maken langdurig gebruik van een uitkering, waarbij er sprake is van een sterke leeftijdsafhankelijkheid. Er lijkt een sterke invloed te bestaan van de potentiële uitkeringsduur op de gerealiseerde duur van de werkloosheid.

¹⁵ Eindrapportage Campagne Wet Boeten, Maatregelen, Terug- en invordering, Rapportage ten behoeve van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Amsterdam, augustus 2002.

- In combinatie suggereren beide bovenstaande conclusies dat de heterogeniteit in de populatie werklozen groot is. Sommige werklozen hebben weinig of geen aansporing nodig om snel een baan te vinden; andere werklozen kunnen waarschijnlijk sneller een baan vinden dan nu het geval is.
- Een niet onaanzienlijk deel van de WW-ers houdt zich niet aan de WW-regelgeving. Een ander deel van de WW-ers is niet of slechts in beperkte mate op de hoogte is van rechten en plichten en de consequenties van het niet naleven van die plichten.

3. Optimale werkloosheidsverzekering

3.1 Theorie

In theorie vloeien de problemen verbonden aan een private werkloosheidsverzekering voort uit het bestaan van asymmetrische informatie, het gegeven dat werkloosheidsrisico's niet onafhankelijk zijn en onzekerheid met betrekking tot toekomstige ontwikkelingen.¹⁶

De asymmetrische informatie houdt in dat de werknemer zijn werkloosheidsrisico beter kan inschatten dan de verzekeraar. Een verzekeraar die de werkloosheidspremie zou vaststellen op basis van het gemiddelde werkloosheidsrisico zal niet interessant zijn voor werknemers met een kleine kans op werkloosheid. Bij een gegeven premie is de verzekeraar vooral aantrekkelijk voor werknemers met een groot werkloosheidsrisico (adverse selectie). De verzekeraar maakt verlies of moet de premies omhoog doen en wordt dan nog minder aantrekkelijk voor werknemers met een laag werkloosheidsrisico. Ook na het afsluiten van een werkloosheidsverzekering is er sprake van asymmetrische informatie. Het gedrag van een werkloze is voor de verzekeraar niet gemakkelijk te controleren. Een werkloze met uitkering kan minder hard op zoek gaan naar een baan dan de verzekeraar vooraf had ingeschat (adverse incentives). Ook de werkgever kan zijn gedrag veranderen omdat er een werkloosheidsverzekering bestaat. Hij kan sneller tot ontslag overgaan of minder activiteiten ontplooiën om ontslag te voorkomen. Hierdoor neemt de ontslagkans toe en is het werkloosheidsrisico groter dan vooraf door de verzekeraar ingeschat.

Bij een gegeven premie kan aan adverse selectie iets worden gedaan indien de verzekeraar gaat selecteren op potentiële werkloosheidsrisico's en alleen werknemers met een laag risico accepteert. Een andere mogelijkheid is dat werknemers zichzelf selecteren indien de verzekeraar premies differentieert en een lage (hoge) premie koppelt aan een hoog (laag) eigen risico. Werknemers met een hoog werkloosheidsrisico zullen kiezen voor een hoge premie en een laag eigen risico. Beide mogelijkheden staan op gespannen voet met de solidari-

¹⁶ In Centraal Planbureau (1997) hoofdstuk 6 wordt een inzichtelijke behandeling gegeven van deze problematiek. Ook Holmlund (1998) geeft een mooi overzicht van de theorie van de werkloosheidsverzekering.

teitsgedachte en daarom wordt veelal gekozen voor het instellen van een verplichte werkloosheidsverzekering. Dan doet zich geen adverse selectie voor, maar het probleem van de adverse incentives blijft bestaan.

Ook het gegeven dat werkloosheidsrisico's niet onafhankelijk zijn is een complicerende factor voor een private werkloosheidsverzekering (al dan niet verplicht). In een depressie worden veel werknemers tegelijk werkloos. Indien conjunctuurgolven goed voorspelbaar zouden zijn zou hiermee in de premieberekening rekening gehouden kunnen worden.¹⁷ Echter, de onvoorspelbaarheid maakt dat in de tijd aanpassingen van WW-premies plaats moeten vinden. Alleen de overheid heeft de macht om belastingen en premies zodanig aan te passen dat er ook een werkloosheidsverzekering kan worden geboden in het geval van gecorreleerde risico's en onvoorziene gebeurtenissen. Daarom is er sprake van een verplichte en collectieve WW-verzekering.

Met het instellen van een verplichte en collectieve werkloosheidsverzekering is het probleem van de adverse incentives nog niet opgelost. Het bestaan van een werkloosheidsverzekering kan leiden tot ongewenst gedrag van werkgevers en werknemers. Hoe groter de groep werknemers waarover risicospreiding plaats vindt des te anoniemer het gebruik van de werkloosheidsverzekering en des te groter de kans op adverse incentives. Ten aanzien van een werkloosheidsverzekering bestaat er daarom een spanning tussen enerzijds solidariteit – wat vraagt om het spreiden van risico's over grote groepen – en anderzijds incentives – wat baat heeft bij een decentraal niveau.

Fredriksson en Holmlund (2003) onderscheiden in hun overzichtsstudie verschillende instrumenten om incentives te bevorderen zonder afbreuk te doen aan de bescherming die een werkloosheidsverzekering biedt. Zo kan de uitkeringshoogte over de duur van de werkloosheid veranderen of kan een systeem van monitoren en sancties worden geïntroduceerd.¹⁸

Naar het effect van de duur van het verloop van de uitkeringshoogte over de duur van de werkloosheid is veel theoretisch onderzoek gedaan. Het onderzoek van Shavell en Weiss (1979) is de basis voor veel latere studies. Shavell en

¹⁷ Bovenberg, Van Dalen en Teulings (2003) spreken in dit verband van 'fundamentele onzekerheid' en een 'incomplete markt'.

¹⁸ Als derde instrument noemen Fredriksson en Holmlund (2003) 'workfare', dat soms wordt gebruikt als middel ter afschrikking van het gebruik van een werkloosheidsuitkering en soms de rol heeft van een sanctie. Naar 'workfare' als geïntegreerd onderdeel van een uitkeringssysteem is weinig onderzoek verricht. Mede daarom wordt dit instrument hier verder buiten beschouwing gelaten.

Weiss hebben een gestileerd model van de arbeidsmarkt met risico-averse individuen en een oneindige baanduur. Het doel van de verschaffer van de werkloosheidsverzekering is om het verwachte nut van de werkloze te maximaliseren bij een gegeven budget. De werkloze heeft zoekinspanning en reserveringsloon als instrumenten om zijn werkloosheidsduur te beïnvloeden. Shavell en Weiss laten zien dat indien werklozen geen eigen vermogen hebben, geen mogelijkheden hebben om te lenen en geen adverse incentives hebben dat dan het niveau van de uitkering constant zou moeten zijn. Echter, indien er wel sprake is van adverse incentives kan de uitkering het beste dalen over de duur van de werkloosheid. Omdat de werklozen risico-avers zijn willen ze een lage uitkering vermijden en zullen ze harder zoeken dan wel hun reserveringsloon verlagen en eerder een baan aanvaarden. Latere theoretische studies borduren hierop voort en introduceren nieuwe elementen in het gestileerde model van Shavell en Weiss. Ik noem er enkele ter illustratie. Hopenhayn en Nicolini (1997) introduceren naast het verloop van de uitkeringshoogte over de duur van de werkloosheid een loonbelasting die wordt geheven nadat de werkloze een baan heeft aanvaard (die weer oneindig lang duurt). Ze komen met twee analytische resultaten: ten eerste moeten de uitkeringen dalen over de werkloosheid, ten tweede moet de loonbelasting toenemen met de duur van de werkloosheid.¹⁹ Beiden maken het werkloos zijn duurder en ondersteunen elkaar. Door de loonbelasting kan de daling van de uitkering over de werkloosheidsduur beperkter zijn. Werklozen die snel een baan vinden krijgen een subsidie. Wang en Williamson (1996) kijken niet alleen naar zoekinspanning (die de overgang van werkloosheid naar een baan beïnvloedt), maar ook naar de werkinspanning (die invloed heeft op de overgang van werk naar werkloosheid). In hun optimale werkloosheidsverzekering is er een boete in het begin van de werkloosheid (opdat de werknemer zijn best doet om ontslag te voorkomen) en een grote bonus bij het accepteren van een baan (om zoekinspanning te bevorderen). Fredriksson en Holmlund (2003) tekenen hierbij aan dat er geen empirisch bewijs bestaat over de relatie tussen baanvernietiging en inspanning van de werknemer, ook omdat degenen die vrijwillig werkloos worden of met reden ontslagen worden veelal geen aanspraak kunnen maken op een uitkering. Wel is het zo dat sommige uitkeringssystemen een wachtperiode ken-

¹⁹ De gedachte is dat de werkloze dit in zijn gedrag verdisconteert en staat los van de praktijk waarin langdurig werklozen soms via een subsidie aan een baan worden geholpen. Dit laatste kan gebaseerd zijn op de omstandigheid dat een langdurig werkloze veel menselijk kapitaal heeft verloren en daardoor zonder subsidie onvoldoende productief zou zijn.

nen voordat uitkeringen worden betaald.²⁰ Cahuc and Lehmann (2000) besteden aandacht aan de relatie tussen het dalende verloop van een uitkering en de loonvorming. In hun model beïnvloeden alleen kortdurig werklozen de loonvorming (niet de langdurig werklozen) en een dalend verloop van de uitkering verbetert de onderhandelingspositie van de kortdurig werklozen. Op zich leidt dit tot een hoger loon en meer werkloosheid en daarom zouden constante uitkeringen (die in het begin lager zijn dan in het geval van een dalend uitkeringsverloop) beter zijn. Echter, omdat een dalende uitkering beter is vanwege de positieve invloed op zoekinspanning is per saldo een dalend uitkeringsverloop beter. Fredriksson and Holmlund (2001) presenteren een evenwichtsmodel van de arbeidsmarkt met endogene zoekinspanningen, loonvorming en baancreatie. Ze laten zien dat dalende uitkeringen leiden tot een grotere welvaart. Op grond van hun overzichtsstudie concluderen Fredriksson en Holmlund (2003) dat een dalend verloop van uitkeringen betere zoek-incentives geeft dan een constante uitkering. Ze tekenen daarbij aan dat een hoge uitkering in het begin van de werkloosheid een opwaartse druk op het loon kan veroorzaken en ze stellen dat het optimaal kan zijn om een belasting te heffen op toetreding tot het uitkeringssysteem. Het introduceren van bijvoorbeeld een wachtperiode kan ontmoedigend werken ten aanzien van het gebruik van tijdelijke ontslagen. Voor zover werklozen binnen die wachtperiode weer een baan vinden worden ook de uitvoeringskosten verlaagd. Ten slotte concluderen ze dat er nauwelijks onderzoek is gedaan naar het effect van lenen en sparen in de context van een werkloosheidsverzekering. Wel stellen ze dat in het geval een werkloosheidsuitkering voor een deel vervangen wordt door private besparingen hiervan ook positieve incentive effecten uitgaan doordat het saldo van de spaarrekening daalt over de duur van de werkloosheid.

Naar de effecten van monitoren en sancties is eveneens theoretisch onderzoek verricht. Ljungqvist en Sargent (1995) hebben een model waarin de overheid een 'acceptabel loon' vaststelt. Indien een werkloze een baan afwijst beneden het acceptabele loon dan heeft hij een kans dat hij zijn uitkering verliest. Hoe groot die kans is hangt af van de intensiteit waarmee monitoren plaatsvindt. Het model heeft meerdere evenwichten omdat monitoren minder effectief is wanneer

²⁰ Zo'n wachtperiode maakt impliciete contracten tussen werkgevers en werknemers (die tijdelijk worden ontslagen en even later weer door dezelfde werkgever worden aangenomen) moeilijker en is administratief gezien goedkoper omdat veel werklozen snel weer een baan vinden en niet in de uitkeringsadministratie belanden.

de werkloosheid groot is. Boone en Van Ours (2000a, 2000b) hebben een algemeen evenwichtsmodel van de arbeidsmarkt ontwikkeld waarin individuen risico-avers zijn, de zoekinspanning endogeen is en de lonen worden bepaald in onderhandelingen tussen de onderneming en de individuele werkloze. In dit model introduceren ze een systeem van monitoren en sancties waarbij ze veronderstellen dat werklozen de kans op een sanctie kunnen verkleinen door een grotere zoekinspanning. Ze onderscheiden ook een ex ante effect (werklozen zoeken harder om een sanctie te vermijden) en een ex post effect (werklozen zoeken harder omdat ze een sanctie hebben opgelegd gekregen). Indien er weinig controle plaatsvindt is het ex post effect belangrijker, wanneer er veel wordt gecontroleerd is het ex ante effect belangrijker. Boone et al. (2001) combineert Fredriksson en Holmlund (2001) en Boone en Van Ours (2000a). Dit onderzoek laat zien dat het bij niet al te hoge kosten van monitoren optimaal is een sanctiesysteem in te voeren.

Het stapsgewijze dalen van de werkloosheidsuitkering of het introduceren van monitoren en sancties heeft in wezen dezelfde positieve effecten op het zoekgedrag van werklozen. In het eerste geval ligt de daling van de uitkering vast, in het tweede geval daalt de uitkering wanneer onvoldoende zoekactiviteiten worden ontplooid. Het verschil tussen beiden is dat sancties voorkomen kunnen worden via actief gedrag van de werkloze. De voorgeprogrammeerde verlaging van de uitkering is alleen te vermijden via sneller uitstromen uit de werkloosheid, in het geval van sancties kan gedrag die voorprogrammering voorkomen.

3.2 Empirisch onderzoek

Empirisch onderzoek naar het effect van het verloop van de uitkeringshoogte over de uitkeringsduur is schaars. Over het algemeen wordt gevonden dat de uitstroom uit de werkloosheid toeneemt naarmate de tijd tot het verstrijken van de uitkering korter wordt (zie bijvoorbeeld Katz en Meyer (1990)). Zij concluderen ook dat de adverse incentive effecten van potentiële uitkeringsduren groter zijn dan die van uitkeringsniveaus.²¹ In Nederland is slecht weinig onderzoek verricht naar het belang van uitkeringsduur. Van den Berg (1990) komt op grond van een

²¹ Nickell (1997) komt tot een soortgelijke conclusie. Volgens hem kunnen verschillen in werkloosheid tussen landen slechts in beperkte mate worden verklaard uit verschillen in uitkeringsniveaus maar veel meer in termen van verschillen in de duur van werkloosheidsuitkeringen.

analyse van Amsterdamse data tot de conclusie dat werklozen sterker reageren op een verandering van hun werkloosheidsuitkering naarmate ze dichterbij het eindpunt van die uitkering beland zijn. Lindeboom en Theeuwes (1993) analyseren gegevens van werklozen in Leiden en besteden expliciet aandacht aan de vraag hoe de potentiële uitkeringsduur het gedrag beïnvloedt. Zij vinden dat de uitstroom uit de werkloosheid sterk toeneemt aan het eind van de uitkeringsperiode. Uit hun analyse komt naar voren dat dit effect vooral is toe te schrijven aan de verandering in het acceptatiegedrag van de werklozen. Als het einde van de uitkeringsperiode nadert accepteren werklozen sneller een baan dan wanneer ze nog geruime tijd recht hebben op een uitkering.²²

Om de effecten van monitoren en sancties in te kunnen schatten is een aantal experimenten verricht zowel in de VS, als in Engeland en Nederland. De experimenten in de VS laten zien dat het stellen van meer stringente eisen aan werklozen wat betreft hun zoekgedrag leidt tot een daling van de werkloosheidsduur (Meyer, 1995). Experimenten in Engeland laten ook zien dat het aanscherpen van verplichtingen leidt tot een grotere uitstroom uit de werkloosheid. Van den Berg et al. (2003) hebben in Nederland een experimenteel onderzoek gedaan onder werklozen met een sterke arbeidsmarktpositie (zogenaamde fase 1 werklozen) die recht hadden op een loongerelateerde uitkering. Een groep werklozen werd wel en een andere groep werklozen werd niet blootgesteld aan activering en controle gesprekken. De werkhervattingkans blijkt door de controle niet toe te nemen. De onderzoekers wijten dit gebrek aan resultaat aan de omstandigheid dat de werklozen zelf al een redelijk goede arbeidsmarktpositie hadden en dat de bedoelde gesprekken kort waren. Ze sluiten niet uit dat een intensievere vorm van begeleiding van werklozen die verder van de arbeidsmarkt staan wel effect zal hebben. Het onderzoek laat zien dat het gemakkelijk is om aan sollicitatie-eisen te voldoen door meer aandacht te besteden aan formele (en gemakkelijk controleerbare) zoekkanalen en minder gebruik te maken van informele (en moeilijk te verifiëren) zoekkanalen.

Naar de effectiviteit van monitoren en sancties is ook econometrisch onderzoek verricht. In Nederland is onderzoek gedaan naar sancties in de WW (Ab-

²² In Nederland is er ook onderzoek gedaan naar de effecten van premiedifferentiatie in de WW waarbij de hoogte van de premie voor werkgevers afhankelijk is van het aantal ontslagen in het verleden bij dat bedrijf. Premiedifferentiatie zou zo maatschappelijke kosten van ontslag in het gedrag van de werkgevers verdisconteren. Volgens Bovenberg en De Mooij (1996) zijn de effecten echter beperkt, mede omdat in het geval van premiedifferentiatie de werkgevers selectiever zullen zijn bij het aantrekken van nieuw personeel.

bring et al., 1996, 1997) en naar sancties in de bijstand (Van den Berg et al., 1998, 2004). In beide onderzoeken is rekening gehouden met de selectiviteit in het toepassen van sancties. Beide onderzoeken laten zien dat werklozen die een sanctie opgelegd hebben gekregen aanmerkelijk sneller uitstromen naar een baan dan werklozen die geen sanctie opgelegd hebben gekregen. Een vergelijkbare econometrische studie in Zwitserland (Lalive et al. (2002)) bevestigt deze resultaten en laat zien dat zowel de waarschuwing vooraf als de sanctie zelf een positief effect hebben op de uitstroom vanuit de werkloosheid naar een baan. Het eerstgenoemde effect, dat van de waarschuwing, duidt erop dat sommige werklozen de kans op een sanctie onderschatten en pas in actie komen als ze zich realiseren dat de kans op een sanctie erg groot is geworden.

3.3 Conclusies

De belangrijkste conclusies die een rol dienen te spelen bij het formuleren van alternatieve voorstellen zijn de volgende:

- Werkloosheidsuitkeringen hebben een negatief effect op incentives om een baan te zoeken en te aanvaarden. Naarmate uitkeringen lager zijn en korter duren worden incentives minder aangetast.
- De duur is een belangrijke parameter, belangrijker dan de uitkeringshoogte. Een kortere potentiële uitkeringsduur kan leiden tot een intensiever zoekgedrag en werklozen die minder kieskeurig zijn bij het accepteren van een baan.
- Dalende uitkeringen zijn van groot belang voor het instandhouden en vergroten van incentives, waarbij het in principe niet uitmaakt of die daling exogeen is of endogeen, veroorzaakt door sancties.
- Belasting op instroom in de werkloosheid is in theorie van belang maar lijkt minder belangrijk voor Nederland.
- Private besparingen die opgesoupeerd worden over de duur van de werkloosheid kunnen een zelfde stimulerende werking hebben als dalende uitkeringen.

4. De toekomst van de WW

4.1 Aanknopingspunten voor verbetering

Aanknopingspunten voor verbetering kunnen gevonden worden vanuit de kritiek op de bestaande WW. Deze kritiek heeft vooral betrekking op de inactiverende werking en het gebrek aan afstemming op de huidige transitionele arbeidsmarkt.²³ De inactiverende werking van de WW is hiervoor al ruim aan bod gekomen. Ook in recente Nederlandse publicaties wordt er aandacht aan besteed. Volgens Leijnse (2001) vloeit de inactiverende werking van de WW (en andere sociale voorzieningen) voort uit de gedachtegang dat werklozen getroffen zijn door een puur exogeen risico en geen eigen mogelijkheden hebben om de consequenties daarvan op te vangen. De WW-ers worden gezien als behoeftige en passieve individuen. Omdat aan eigen keus en eigen verantwoordelijkheid onvoldoende wordt geappelleerd groeit het onnodige gebruik. Volgens Leijnse zijn pogingen tot dusver om meer ruimte te scheppen voor eigen verantwoordelijkheid steeds gericht geweest op verhoging van de toetredingsdrempels, premie-differentiatie, meer eigen bijdragen en (vooral) lagere uitkeringsrechten. En er heeft een aanzienlijke uitbreiding van het toetsing- en controleapparaat plaatsgevonden. Volgens hem heeft dit niet geleid tot een substantiële vergroting van de eigen verantwoordelijkheid en een vermindering van het beroep op collectieve regelingen.

Op transitionele arbeidsmarkten veranderen mensen regelmatig van positie. Daarom is er behoefte aan institutionele arrangementen die veranderingen in werkgelegenheidspositie mogelijk maken en de combinatie van arbeid en andere sociale nuttige activiteiten vergemakkelijken. Volgens Bovenberg (2002b) is de WW (en zijn ook andere sociale verzekeringen) te weinig afgestemd op de huidige transitionele arbeidsmarkt.

De vraag hoe vorm kan worden gegeven aan een inkomensvoorziening in geval van werkloosheid die aan beide kritiekpunten tegemoet komt is geen eenvoudige. Bij de uitwerking van tweetal beleidsvarianten gebruik ik de volgende uitgangspunten, die gebaseerd zijn op de conclusies van de hoofdstukken 2 en 3:

²³ zie Nagelkerke en Wilthagen (2003) voor een beschrijving van de betekenis van de sociale zekerheid voor een transitionele arbeidsmarkt.

- Er is veel heterogeniteit in het gedrag van de WW-ers. Sommigen vinden snel een baan; anderen hebben hiervoor veel meer tijd nodig. Sommige WW-ers overtreden bewust bestaande regels; anderen zijn niet of slechts in beperkte mate op de hoogte van hun rechten en plichten.
- WW-uitkeringen hebben een negatief effect op incentives om een baan te zoeken en te aanvaarden. De uitstroom uit de WW kan worden bevorderd door het inbouwen van meer incentives
- Dalende uitkeringen zijn van groot belang voor het instandhouden en vergroten van incentives, waarbij het in principe niet uitmaakt of die daling exogeen is of endogeen, veroorzaakt door sancties. Door de bovenwettelijke regelingen zijn de WW-uitkeringen voor sommige werklozen vrij hoog vooral in het begin van de WW-periode en daalt de uitkering over de duur van de werkloosheid. Private besparingen die opgesoupeerd worden over de duur van de werkloosheid kunnen een zelfde stimulerende werking hebben als dalende uitkeringen
- Het aandeel van de werklozen dat vrij snel geen gebruik meer maakt van een uitkering is vrij groot; van degenen die na de WW een baan vinden doet 75% dat binnen een half jaar wat suggereert dat de hoge uitkering aan het begin voor veel werklozen geen belemmering is om snel werk te vinden.
- Sommige werklozen maken langdurig gebruik van een uitkering, waarbij er sprake is van een sterke leeftijdsafhankelijkheid. De duur is een belangrijke parameter, belangrijker dan de uitkeringshoogte. Er lijkt een sterke relatie te zijn tussen de potentiële duur van de werkloosheid en de feitelijke uitkeringsduur.

Tegen deze achtergrond en met deze uitgangspunten worden twee alternatieven voor een toekomstige WW gepresenteerd. Beide alternatieven zijn gericht op het wegnemen van de disincentives die voortvloeien uit het bestaan van een werkloosheidsverzekering maar zijn fundamenteel verschillend. Het eerste alternatief is het veranderen van parameters in het huidige systeem met name die van het niveau en de duur van uitkeringen. Dit alternatief valt onder de noemer aanscherping activerende werking. Het tweede alternatief is het introduceren van een geheel nieuw systeem van werkloosheidsuitkeringen waarbij financiering niet plaatsvindt via een omslagstelsel maar via persoonlijke spaarrekeningen. Dit alternatief valt onder de noemer levensloop-WW. Het eerste alternatief gaat voorbij

aan de eisen die een transitionele arbeidsmarkt stelt aan sociale verzekeringen, het tweede alternatief past uitstekend binnen een transitionele arbeidsmarkt. In de volgende paragrafen worden beide varianten uitgewerkt. Een afweging tussen de voor- en nadelen van beide varianten wordt gegeven in hoofdstuk 5.

4.2 Variant I: Aanscherping activerende werking²⁴

Er is duidelijke kritiek op het geven van sancties.²⁵ Dat neemt niet weg dat zowel uit theoretische studies als uit empirisch onderzoek blijkt dat sancties een stimulerende werking hebben op de zoekinspanningen van werklozen. Sancties en monitoren zijn in staat om de inactiverende werking van de WW te verminderen. Blijkbaar lukt het werklozen slechts ten dele om via schijnactiviteiten te ontkomen aan hun verplichtingen. Een mogelijke verbetering van de huidige WW zou kunnen bestaan uit het verder aanscherpen van de activerende werking.

Om de activerende werking van de WW aan te scherpen zou het sanctiesysteem aangepast kunnen worden waarbij de hoogte van de sanctie c.q. de korting op de uitkering blijft zoals op dit moment het geval is. Afhankelijk van de aard van de overtreding varieert het sanctiepercentage van 5-20%.²⁶ De huidige duur van de sanctie is veelal beperkt tot een maand of enkele maanden. Het sanctiesysteem zou aangescherpt kunnen worden door de duur van de sanctie onbeperkt te laten zijn (d.w.z. tot het moment van werkaanvaarding). Herhaalde overtredingen leiden dan tot nieuwe sancties die – wegens de onbeperkte duur – een cumulatief karakter hebben. Afgezien van de uitbreiding van de sanctieduur kan het monitoren worden geïntensiveerd omdat gedragsreacties niet alleen afhangen van de straf na overtreding maar ook van de pakkans. Indien dit strengere

²⁴ Omdat dit alternatief niet veel verder gaat dan het veranderen van een aantal parameters van het huidige systeem is de uitwerking beknopt. In mijn oratie heb ik uitgebreid aandacht besteed aan deze variant (Van Ours, 1995)

²⁵ Zo stelt Leijnse (2001) dat steeds vaker toetsing en controle wel op papier bestaan maar in de praktijk onuitvoerbaar blijken te zijn. Volgens hem lokken toetsing en controle het verkeerde gedrag uit: "Controle en op grond daarvan opgelegde sancties stimuleren niet in de richting van minder gebruik maar in de richting van het voldoen aan de toetsingsnorm, het verhullen van de overtreding en het aanvechten van de sanctie (schijnactiviteiten om door de toetsing heen te komen)" In de huidige Nederlandse uitvoeringspraktijk is een sanctie een straf die opgelegd wordt aan een uitkeringsgerechtigde, hetzij wegens fraude, hetzij bij het begaan van een andere overtreding. Een sanctie kan bestaan uit een *maatregel* (korting op deel van de uitkering of weigering van de gehele uitkering) of een *boete* (vast bedrag per overtreding).

²⁶ Dit laat onverlet dat bepaalde overtredingen ook bestraft kunnen worden met boeten.

sanctiesysteem leidt tot een te laag inkomen zou een beroep gedaan kunnen worden op een bijstandsuitkering volgens de huidige regels. Overigens geldt ook voor een bijstandsuitkering dat er verplichtingen aan verbonden zijn waarvan overtreding weer aanleiding kan geven tot nieuwe sancties.

Een alternatief voor een strenger sanctiebeleid is het institutionaliseren van trapsgewijze verlaging van de WW. Hierbij speelt een rol dat veel werklozen snel een baan vinden en geen financiële prikkel behoeven. Daarom kan de WW in de eerste 6 maanden van de werkloosheid onveranderd blijven. Na 6 maanden zou de uitkering bijvoorbeeld gekort kunnen worden tot 60% van het laatstverdiende loon, na 1 jaar tot 50% van het laatstverdiende loon enzovoorts.

In beide gevallen – strenger sanctiebeleid en trapsgewijze verlaging – zou de verlaging van de uitkering gepaard kunnen gaan met een complementair oplopend persoonlijk reïntegratiefonds gefinancierd uit de gekorte bedragen. Uit dit persoonlijk reïntegratiefonds zouden bijvoorbeeld aanvullende scholing en training, beroepsgerichte cursussen, omscholingstrajecten enzovoorts gefinancierd kunnen worden. Centraal staat de gedachte dat de bespaarde bedragen vanwege de opgelegde sancties of de trapsgewijze verlaging van de WW worden geïnvesteerd in de reïntegratie van de betreffende werkloze. De werkloze heeft zelf belang bij het efficiënt gebruiken van zijn reïntegratiebudget omdat dat zijn werkloosheidsduur verkort. Het voorstel houdt rekening met zelfredzaamheid van werklozen als onderdeel van een normaal functionerende arbeidsmarkt waarin kortdurige werkloosheid een rol speelt in een efficiënte allocatie en voor langer durende werkloosheid financiële prikkels worden geïntroduceerd. Een dergelijk systeem zorgt voor een adequate inspanning van de kant van de werkloze en een stimulans voor werkgevers om langdurig werklozen in dienst te nemen

Langdurige werkloosheid wordt gereduceerd doordat langdurig werklozen een baan vinden, maar ook doordat de toegenomen zoekinspanningen van werklozen en het reïntegratiebudget (via het goedkoper worden van de betreffende werklozen dan wel het beter geschikt zijn voor de bestaande vacatures) leiden tot meer baancreatie. Uiteraard is het geschetste systeem niet meer dan een voorbeeld met vrij willekeurig gekozen kortingspercentages en uitkeringstrajecten. Het is niet noodzakelijk dat de omvang van de sanctie even groot is als de bijdrage aan het reïntegratiefonds. Zo zouden de sancties met stappen van 10% kunnen oplopen in achtereenvolgende jaren terwijl de subsidies aan het fonds toenemen van 25% per jaar. Het gaat me niet zozeer om de exacte invulling van

het systeem van sancties en subsidies, maar om de centrale gedachte dat zowel aan de aanbod als aan de vraagkant financiële prikkels nodig zijn.²⁷

Samenvattend zijn de karakteristieken van variant I:

- De eerste 6 maanden zijn identiek aan het huidige systeem zowel qua uitkeringsrechten als qua financiering.
- In de perioden daarna wordt de WW-uitkering trapsgewijze verlaagd dan wel worden sancties strikter toegepast waarbij de duur van de sanctie niet langer beperkt is tot enkele maanden maar in principe van onbeperkte duur is, d.w.z. geldt totdat de werkloze een baan heeft gevonden of anderszins het uitkeringssysteem verlaat. Desgewenst kan de werkloze een aanvraag indienen voor een bijstandsuitkering.
- Het door de dalende uitkering bespaarde bedrag wordt als premie gestort in een persoonlijk reïntegratie fonds. Dit fonds kan worden benut de werkloze aantrekkelijker te maken voor potentiële werkgevers. Bij het langer voortduren van de werkloosheid nemen zo niet alleen de prikkels aan de aanbodzijde maar ook de prikkels aan de vraagzijde toe.
- Bovenwettelijke regelingen kunnen de incentive effecten van een dalende uitkering ondersteunen zolang ze beperkt zijn qua duur en qua bedrag niet oplopen met de duur van de uitkering

4.3 Variant II: de levensloop-WW

Het tweede alternatief is de levensloop-WW, waarbij financiering van de uitkering niet plaatsvindt via een omslagstelsel maar via persoonlijke spaarrekeningen. Omdat aan een dergelijke vorm van werkloosheidsverzekering zowel in Nederland als in het buitenland ruimschoots aandacht is gegeven begin ik met een kort overzicht van relevante publicaties, de buitenlandse studies eerst. Voor een deel hebben deze studies betrekking op sparen voor veel meer dan alleen de gevolgen van werkloosheid; ook sparen voor ouderschapsverlof, ziekte, arbeidsongeschiktheid, zorgverlof enzovoorts behoren tot de mogelijke bestemmingen voor

²⁷ Er bestaan mijns inziens twee belangrijke bezwaren tegen een reïntegratiefonds: verspilling en verdringing. Verspilling ontstaat wanneer een werkloze ook zonder dit budget een baan had gevonden. Dat is niet alleen moeilijk vast te stellen maar er is ook weinig aan te doen. Verdringing ontstaat bijvoorbeeld indien een werkgever een werkloze met een reïntegratiebudget in dienst neemt in plaats van een bijvoorbeeld een kortdurig werkloze.

een spaarbudget. Aan deze alternatieve aanwendungen ga ik grotendeels voorbij aangezien in dit position paper de werkloosheidsuitkering centraal staat.

In de studie van Feldstein en Altman (1998) worden de gevolgen onderzocht van de introductie van een spaar-WW in de Verenigde Staten. In het betreffende voorstel sparen werknemers 4% van hun loon op een speciale rekening die gebruikt wordt in tijden van werkloosheid.²⁸ Indien de rekening een negatief saldo vertoont leent de overheid geld aan de betreffende werkloze. Bij een positief saldo wordt rente betaald en bij een negatief saldo wordt rente in rekening gebracht. Een positief saldo bij pensionering wordt omgezet in een pensioenrekening of bij overlijden uitgekeerd aan de nabestaanden. Een negatief saldo wordt bij pensionering of overlijden kwijtgescholden. Het idee is dat werkloosheid ten koste gaat van het financieel vermogen van de werkloze waardoor de kosten van de werkloosheid in de afwegingen van de werkloze worden verdisconteerd. De sleutelvraag is of de spaarrekeningen een significant deel van de werkloosheidsuitkeringen kunnen financieren of dat de concentratie van werkloosheid onder een relatief klein aantal individuen impliceert dat de overheid vooral moet bijspringen waardoor dezelfde disincentives bestaan als voorheen. Om een antwoord te geven op deze vraag gebruiken Feldstein en Altman paneldata om effecten van de spaar-WW te simuleren.²⁹ Het blijkt dat vrijwel iedereen uiteindelijk een positieve balans heeft, ook degenen die werkloos zijn geweest. Ongeveer 5 procent van de werknemers zou aan het eind een negatief saldo op de WW-rekening hebben en de helft van alle werkloosheidsuitkeringen zou aan deze individuen worden uitbetaald. De totale kosten van het systeem (inclusief het kwijtschelden) zijn minder dan de helft van het huidige systeem. Het is duidelijk dat individuen met een positief WW-spaarsaldo (en die ook verwachten dat dit saldo positief blijft) de kosten van het werkloos zijn volledig internaliseren en daarom geen incentive hebben om de frequentie of de duur van de werkloosheidsuitkering op een inefficiënte manier te beïnvloeden. Het adverse incentive probleem blijft echter bestaan voor individuen die verwachten aan het eind van hun arbeidzaam leven een negatief WW-spaarsaldo te hebben.

²⁸ Verder wordt een overgangsperiode van vijf jaar verondersteld waarin individuen saldo opbouwen en werklozen uitkeringen krijgen volgens het huidige systeem.

²⁹ Ze onderscheiden in hun simulaties vijf alternatieven die ik hier verder niet zal bespreken omdat de uitkomsten van de vijf alternatieven niet wezenlijk verschillen. Eventuele gedragseffecten voortvloeiend uit de spaar-WW (harder zoeken, sneller een baan accepteren) worden overigens in de berekeningen buiten beschouwing gelaten.

Volgens Fölster (1999a, 1999b, 2001) wordt in veel landen gediscussieerd over de mogelijkheden om van een publiek omslagstelsel met gedefinieerde uitkeringen over te gaan naar een systeem waarin de bijdragen gedefinieerd zijn en worden ondergebracht op persoonlijke spaarrekeningen waarbij de uitkeringen afhankelijk zijn van de opbrengst van het geïnvesteerde vermogen. De centrale gedachte is weer dat verplichte stortingen op een spaarrekening de huidige door belastingen (en premies) gefinancierde uitkeringen vervangen. De spaarrekening is verzekerd in de zin dat de overheid alle schulden voor haar rekening neemt. De gedachte dat dit een werkbaar alternatief is vloeit voort uit het inzicht dat de inkomensverdeling over de levenscyclus van een individu veel minder ongelijk is dan die tussen inkomens van individuen op een bepaald moment. Dit betekent dat belastingen bedoeld om te herverdelen tussen individuen op jaarbasis groter moeten zijn dan belastingen die zouden herverdelen over de levensloop van individuen. Daardoor wordt de belastingdruk aanzienlijk kleiner. In het huidige systeem worden adverse incentives vooral bestreden door de uitkering lager te laten zijn dan het laatstverdiende loon. De mogelijkheid tot uitkeringsverlaging is evenwel beperkt voor inkomens dichtbij het sociale minimum. Bij een spaarsysteem is dit probleem minder groot (tenzij voortdurend dezelfde mensen werkloos zijn en andere mensen een hoog loon hebben en een kleine kans op werkloosheid). Fölster laat met behulp van Zweedse paneldata zien wat de effecten zijn van het introduceren van een spaarsysteem. Evenals bij Feldstein en Altman (1998) worden hierbij gedragseffecten buiten beschouwing gelaten. In de simulaties worden de besparingen benut voor het betalen van werkloosheidsuitkeringen en wordt alleen belasting betaald als dekking voor negatieve balansen op het moment dat mensen met pensioen gaan. De simulaties hebben betrekking op een systeem dat niet alleen werkloosheidsuitkeringen vervangt maar ook ouder-schapsverlof, ziekte-uitkeringen, kinderbijslag, bijstand, huursubsidie en arbeidsongeschiktheiduitkeringen (totaal 12.5% van het Zweedse BNP in 1995). De simulaties tonen aan dat 15-17% van de individuen geconfronteerd worden met een negatief eindsaldo (bij Feldstein en Altman was dat 5-7%). Een verschil is dat in het Zweedse voorbeeld ook individuen meegenomen zijn die vanwege verschillende vormen van arbeidsongeschiktheid nooit werken terwijl bij Feldstein en Altman iedereen in het begin werk heeft. Een ander verschil is dat de Zweedse studie een veel bredere dekking geeft. Wel is het zo dat ook in het Zweedse systeem de totale overheidsbetalingen (aan degenen met de negatieve eindbalans)

slechts 30% bedragen van de overdrachten in het huidige systeem. Hierdoor kunnen de marginale belastingvoeten aanmerkelijk dalen.

Stiglitz en Yun (2001) analyseren een vergelijkbaar systeem waarin een persoonlijke werkloosheidspaarrekening wordt gecombineerd met pensioensparen. Ook hier geldt dat werknemers in staat worden gesteld gedurende een werkloosheidsperiode geld te lenen. In aanvulling op dergelijke spaarrekening blijft er ook een systeem van werkloosheidsuitkeringen bestaan dat wordt gefinancierd uit belastingopbrengsten. De verhouding tussen beide systemen wordt beïnvloed door de adverse incentives bij een volledig collectieve verzekering. Indien er geen incentive probleem bestaat is er geen behoefte aan een geïndividualiseerd systeem. Hoe groter het werkloosheidsrisico des te groter de behoefte aan een collectieve werkloosheidsverzekering.³⁰ Een spaarsysteem vraagt onder meer om overheidsingrijpen omdat de kapitaalmarkt imperfect werkt waardoor individuen niet kunnen lenen tegen toekomstig inkomen.³¹

Orszag en Snower (2002) verkennen de implicaties van het vervangen van een werkloosheidsuitkeringsysteem door een werkloosheidspaarrekening. Hierin worden werknemers verplicht voortdurend bij te dragen aan hun werkloosheidsspaarrekening. In het nieuwe systeem kan de overheid herverdelen door een belasting te heffen op de bijdragen van de rijken en een subsidie te geven op de bijdragen van de armen. Volgens Orszag en Snower krijgen de werklozen in het huidige systeem een premie om werkloos te zijn (hun uitkering) en worden werkenden belast om werkloosheidsuitkeringen te financieren. Het nieuwe systeem ondervangt die externaliteiten, althans voor een deel. Wanneer de WW-spaarrekening van een individu terugvalt naar nul krijgt de werkloze recht op een bijstandsuitkering, onder dezelfde voorwaarden als onder het huidige systeem. Het nieuwe systeem zou als een omslagstelsel kunnen werken of als een volledig dekkend stelsel. In het laatste geval zouden de bijdragen berekend kunnen worden op een actuariële basis.

Ook in Nederland heeft er discussie plaatsgevonden over individuele spaarrekeningen.³² Den Butter en Kock (2000) maken onder andere gebruik van

³⁰ Stiglitz en Yun geven ook aan dat er in principe ook andere risico's in het systeem kunnen worden ondergebracht, zoals die met betrekking tot arbeidsongeschiktheid en gezondheid.

³¹ Een andere reden kan zijn dat individuen bij hun spaarbeslissing wellicht geen rekening houden met de adverse incentive effecten verbonden aan hun besparingen; hoe groter de besparingen des te lager hun zoekintensiteit des te groter de last voor het systeem van werkloosheidsverzekeringen.

³² Een van de eerste Nederlandse studies die de spaar WW noemt is Bovenberg en De Mooij (1996) die de spaar-WW als alternatief of aanvulling zien op premiedifferentiatie. Volgens de SER

de ideeën van Feldstein en Altman (1998) om de gevolgen van de introductie van WW-spaarfonds nader te bestuderen. Hun spaar-WW houdt in dat de kenmerken zoals hoogte en duur van de WW-uitkering ongewijzigd blijven. Verder blijven weigeringsgronden, sollicitatieplicht en eisen met betrekking tot passende arbeid eveneens ongewijzigd. De grondslag van het spaarpercentage is gelijk aan de huidige premiegrondslag voor de WW. Tenslotte zijn werknemers verplicht bijdragen te storten in het spaarfonds totdat er voldoende geld in het fonds zit om de verplichte periode van uitkering te financieren. Ze komen tot de conclusie dat de premielast omlaag gaat maar dat dit ten koste gaat van de risicosolidariteit.

In de studie van Rezwani en Hendrix (2002) is er ook een maximum inleg in het spaarfonds en wordt er op gewezen dat dit er toe leidt dat na het bereiken van de maximum inleg het nettoloon voor de werknemers toeneemt. Dit heeft tot gevolg dat er voor deze werknemers een extra prikkel bestaat om te blijven werken en ontslag te voorkomen. Ook kan het tot gevolg hebben dat oudere werknemers goedkoper worden waardoor hun ontslagkans zou kunnen dalen. In de variant van de spaar-WW die in deze studie wordt uitgewerkt blijft er in het begin van de werkloosheidsperiode enige risicosolidariteit bestaan. Wanneer werklozen wel voldoen aan de gestelde eisen voor een uitkering maar onvoldoende saldo op hun spaarrekening hebben krijgen ze een werkloosheidsuitkering die wordt gefinancierd uit een collectief spaarfonds op bedrijfstakniveau. Ten behoeve van dit collectieve spaarfonds betalen werkgevers en werknemers een solidariteitspremie. Bij tekorten na 6 maanden werkloosheid kan eventueel beroep worden gedaan op de bijstand. Op grond van simulatieberekeningen komen Rezwani en Hendrix (2002) tot de conclusie dat 63% van de werklozen en 12% van de werkenden door de introductie van een spaar-WW te maken krijgen met grotere financiële incentives.

Bovenberg (2001, 2002a, 2002b) heeft in diverse publicaties het idee van individuele spaarrekeningen als alternatief voor collectieve verzekeringen gepropageerd. Deze spaarrekeningen kunnen worden benut voor veel meer zaken dan

(2001) houdt een spaar-WW rekening met wisselingen in het arbeidspatroon en bevat het systeem een prikkel voor werklozen de periode van werkloosheid zo kort mogelijk te houden. Een nadeel is dat het verzekeringskarakter uit de WW zou verdwijnen en de solidariteit tussen werknemers met een hoog en met een laag werkloosheidsrisico wordt doorbroken. Ook vraagt de SER zich af hoe kan worden voorkomen dat een hoog individueel spaarsaldo leidt tot lagere arbeidsparticipatie wanneer individuen dit saldo aanwenden voor vervroegde pensionering.

alleen het ondervangen van de gevolgen van de werkloosheid. De kern van het betoog van Bovenberg is dat de middenfase van het leven een “sandwich” is waarin kinderen worden opgevoed, carrière wordt gemaakt, het pensioen wordt opgebouwd en vaardigheden worden onderhouden. Dit leidt tot overbelasting die volgens Bovenberg voor een belangrijk deel veroorzaakt wordt doordat de overheid instituties onvoldoende heeft aangepast aan de eisen van de moderne levensloop. Spaarregelingen sluiten volgens hem goed aan op de toenemende behoefte aan eigen keuzevrijheid in het licht van heterogene behoeften en een grotere diversiviteit in arbeidspatronen. Spaarregelingen bevorderen loonflexibiliteit en loonmatiging. Individuele spaarregelingen bestrijden ook adverse incentives. Als mensen sparen voor hun eigen WW-uitkering hebben ze er direct belang bij hun beroep op de spaarpot te beperken. Voor degenen die krediet hebben opgenomen moeten rechten (het krediet) worden gekoppeld aan plichten (om het krediet af te lossen door te werken). Voor degenen die voortdurend rood staan is volgens Bovenberg een streng sanctiebeleid noodzakelijk.

Leijnse et al. (2002) stellen voor een gevarieerder levensloop te faciliteren door de opbouw van individuele aanspraken en de introductie van een driepijlermodel. De eerste pijler bestaat uit generieke en verplichte regelingen voor alle burgers, die een (basis)dekking geven in geval een bepaalde situatie of een bepaald risico zich voordoet. De basisdekking kan zowel een voorziening op minimumniveau zijn als een inkomensgerelateerde uitkering, al dan niet met een beperkte duur. Premieheffing vindt plaats op basis van omslag. De tweede pijler wordt gevormd door een mengvorm van sparen en verzekeren. In de tweede pijler komen steeds minder omslagverzekeringen voor en steeds meer gemengde spaar-/verzekeringsvormen. Hiermee kunnen werknemers individuele aanspraken (eigen spaarpotjes) opbouwen. De werknemers kunnen hun opgebouwde gelden benutten ter aanvulling van de werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering in de eerste pijler, maar ook als ze tijdelijk korter of niet willen werken in verband met zorg of omscholing. De tweede pijler geeft ruimte voor verantwoordelijkheid voor het eigen menselijk kapitaal. Een tijdelijk (deeltijd)verlof kan bijvoorbeeld de kans op langdurige werkloosheid of arbeidsongeschiktheid later beperken. De financiering is voor een deel, net als bij de bovenwettelijke sociale zekerheid, gebaseerd op het omslagstelsel. Daarnaast bestaat de financiering uit fiscaal gefaciliteerde spaarvormen waarbij individuen een individuele voorziening opbouwen. De derde pijler bestaat uit individuele spaarvormen en verzekeringen voor individuen die een verder aanvulling willen verzekeren.

De hier voorgestelde levensloop-WW heeft (uiteraard) een aantal overeenkomsten met eerdere voorstellen. Nieuw is dat wordt voorgesteld om in de eerste zes maanden van de werkloosheid de huidige WW in stand te houden. Pas daarna dient een werkloze een beroep te doen op de eigen spaarrekening. Het voordeel van een dergelijke overgangperiode van een half jaar is dat er niet te veel transactiekosten zijn bij de overgang naar het nieuwe systeem omdat de meeste werklozen vrij snel een baan vinden. Een overgangperiode voorkomt ook dat in sectoren met veel seizoenswerkloosheid de levensloop-WW een onaanrekkelijk alternatief wordt omdat het in het ene seizoen opgebouwde spaarsaldo in het volgende seizoen weer opgesoupeerd zou worden. Het nadeel dat de overgangperiode kan leiden tot adverse incentives in de sfeer van herhaalde werkloosheid lijken me niet zo groot. Bovendien blijft het bestaande sanctiebeleid gericht op het voorkomen van onnodige instroom in stand.

De levensloop-WW maakt deeltijdwerkloosheid mogelijk. In tijden van hoogconjunctuur waarin veel wordt overgewerkt kan er extra worden gespaard, in tijden van laagconjunctuur kan er korter worden gewerkt, kan er worden ontspaard en is ontslag overbodig. Tot slot geeft de levensloop-WW de mogelijkheid tot tussentijdse investeringen in opleiding en zorg. Indien een werknemer een sabbatical wil nemen om te investeren in zijn opleiding of een verlofperiode wil in verband met zorg voor kinderen of ouders kunnen de besparingen in tact blijven en worden benut bij herintreding.³³ Indien het spaarsaldo is uitgeput kan de werkloze beroep doen op de bijstand onder de hiervoor geldende regels. Het is duidelijk dat ten aanzien de bijstand dezelfde adverse incentives gelden als voor de huidige WW, maar hiertegen is kan het bestaande sanctiebeleid worden ingezet of de verscherpte vorm die in variant I is uitgewerkt. Over de hoogte van de spaarpremie is discussie mogelijk. Het is duidelijk dat een hogere spaarpremie voor sommigen het beroep op de bijstand doet verminderen terwijl het voor anderen een hoger eindsaldo met zich brengt.

Een levensloop-WW vermindert het adverse incentives probleem maar de prijs die soms wordt genoemd is dat die een vermindering van de risicosolidariteit tussen werknemers met een laag en een hoog werkloosheidsrisico met zich brengt. In het huidige systeem van werkloosheidsuitkeringen vindt een herverdeling plaats van degenen die weinig getroffen worden door werkloosheid naar de-

³³ Hierbij is sprake van onbetaald verlof gedurende een onbepaalde periode. Het voert te ver om in het kader van het onderhavige position paper deze mogelijkheden uitvoerig te bespreken.

genen die frequent worden geconfronteerd met werkloosheid. Echter, deze herverdeling is niet noodzakelijkerwijs van rijk naar arm. Er zijn werknemers met een hoog loon die regelmatig worden geconfronteerd met werkloosheid terwijl er ook werknemers zijn met een laag loon die zowat heel hun leven een vaste baan hebben en dus wel veel bijdragen aan het systeem maar er slechts weinig of niet van profiteren.

Samenvattend zijn de karakteristieken van variant II, de levensloop-WW:

- De eerste 6 maanden zijn identiek aan het huidige systeem zowel qua uitkeringsrechten als qua financiering.
- De huidige premies voor het algemeen werkloosheidsfonds worden geïndividualiseerd en omgezet in persoonlijke levenslooptrekeningen. Indien de werkloze langer dan 6 maanden een WW-uitkering behoeft dan vindt de financiering plaats uit de persoonlijk levenslooptrekening. De regelgeving (rechten en plichten) met betrekking tot de uitkering is niet wezenlijk anders dan de huidige regelgeving.
- Indien er geen positief saldo aanwezig is op genoemde rekening kan de werkloze een beroep doen op de bijstand onder de daarvoor geldende regels.
- Positieve saldo's aan het eind van het arbeidzame leven worden uitgekeerd in de vorm van pensioenen.
- De levenslooptrekening blijft in stand ook indien het individu zich terugtrekt van de arbeidsmarkt. Dit bevordert de terugkeer naar de arbeidsmarkt op een later tijdstip.

5. Conclusies

Een optimale werkloosheidsverzekering moet aan een aantal eisen voldoen om te voorkomen dat het geven van een bescherming tegen een daling van het inkomen door werkloosheid ten koste gaat van incentives tot het zoeken naar een baan en het aanvaarden van werk. Uitgaande van die eisen gesteld aan een optimale WW worden twee mogelijke varianten geschetst die de werking van de WW zouden kunnen verbeteren. De eerste variant betreft een verandering van de parameters van het huidige systeem die de financiële prikkels tot werkaanvaarding vergroten. De tweede variant betreft een fundamenteel andere opzet waarin interpersonele risicospreiding voor een deel wordt vervangen door intrapersonele risicospreiding. In deze zogenoemde levensloop-WW staat individuele keuzevrijheid centraal en wordt het geven van inkomensbescherming gecombineerd met incentives tot het aanvaarden van werk. De levensloop-WW lijkt een interessante uitweg uit het spanningsveld tussen verzekering en incentives, een uitweg die bovendien meer ruimte biedt voor individuele keuzevrijheid.

In de eerste variant is de stimulans exogeen voor de individuele werkloze. Met het langer duren van de werkloosheid nemen prikkels aan de vraag- en aanbodzijde toe. In de tweede variant is de stimulans endogeen. Hoe langer de werkloze op zoek is naar een baan des te meer wordt zijn spaarrekening aange tast. Beide varianten hebben ook gemeen dat er in het begin van de werkloosheid niet veel verandert in vergelijking met de oude situatie. In de eerste 6 maanden is er ook geen wezenlijk verschil tussen beide varianten en het huidige systeem. Dit vloeit voort uit het gegeven dat ook onder het huidige systeem veel werklozen slechts kort gebruik maken van een uitkering zodat de opbrengsten van een verandering in het systeem hier bescheiden zullen zijn en de kosten vrij groot.

In beide varianten wordt er meer gevraagd van de zelfredzaamheid van de werklozen die gestimuleerd wordt via financiële incentives. De overeenkomst tussen beide alternatieven is ook dat er minder aandacht is voor risicospreiding en meer aandacht voor individuele verantwoordelijkheid. De eerste variant is gemakkelijker te introduceren omdat het slechts gaat om een verandering van parameters van een bestaand systeem. De tweede variant behoeft meer fundamentele veranderingen. Ondanks het verplichte karakter van de premiebetalingen legt deze variant meer nadruk op de eigen verantwoordelijkheid: voorkomen van ontslag, op peil houden van het menselijk kapitaal, snel vinden van een

baan. De introductie van een levensloop-WW is geen eenvoudige zaak. Zoals in het bovenstaande is aangegeven is de kennis van de doorsnee-werknemer over de rechten en plichten verbonden aan de huidige WW beperkt. Waar in de huidige structuur of de voorgestelde eerste variant het verscherpen van de activering weinig zoden aan de dijk zet indien mensen zich van die verscherping niet bewust zijn zal de in de tweede variant inherente activering slechts dan tot zijn recht komen indien de werknemer zich van de consequenties van het hebben van een levensloop-WW bewust is.

Het is niet eenvoudig tussen beide voorgestelde varianten een afweging te maken. Eerder is aangegeven dat de uitvoeringskosten van de huidige WW vrij hoog zijn. Het lijkt erop dat de eerste variant niet tot een aanmerkelijk besparing in uitvoeringskosten zal leiden. Bij de tweede variant die meer een zelfregulerend karakter heeft zijn besparingen op de uitvoeringskosten mogelijk maar zeker is dat niet. Beide varianten hebben een activerende werking waardoor de werkloosheidsuitkeringen minder een verzekeringskarakter hebben en meer een onderdeel worden van activerend arbeidsmarktbeleid.³⁴ Het is niet zonder meer zo dat de ene variant superieur is aan de andere. Beide varianten sluiten elkaar evenmin uit. Ook bij de introductie van een levensloop-WW zal er behoefte zijn aan een gericht sanctiebeleid voor degenen die hun spaarsaldo hebben opgebruikt en onder het bijstandregime vallen. De eerste variant is gemakkelijker te implementeren omdat het een intensivering en uitbreiding is van bestaand beleid. De tweede variant vraagt om een grondige herziening maar is wellicht op lange termijn aantrekkelijker vanwege de grotere nadruk op de eigen verantwoordelijkheid.

³⁴ Bij de levensloop-WW maakt de collectieve verzekering na 6 maanden werkloosheid plaats voor de individuele verzekering.

Literatuur

Jaap H. Abbring, Gerard J. van den Berg, Pé Mullenders en Jan C. van Ours (1996) Sancties in de WW; een werkend perspectief, **Economisch-Statistische Berichten**, 81, 750-753.

Jaap H. Abbring, Gerard J. van den Berg en Jan C. van Ours (1997) The Effect of unemployment insurance sanctions on the transition rate from unemployment to employment, **Working Paper Tinbergen Institute**, Amsterdam/Rotterdam.

Daron Acemoglu en Robert Shimer (2000) Productivity gains from unemployment insurance, **European Economic Review**, 44, 1195-1224.

Gerard J. van den Berg (1990) Nonstationarity in job search theory, **Review of Economic Studies**, 57, 255-277.

Gerard J. van den Berg, Bas van der Klaauw en Jan C. van Ours (1998) Sancties in de bijstand vergroten de kans op werk, **Economisch-Statistische Berichten**, 83, 556-559.

Gerard J. van den Berg, Bas van der Klaauw en Jan C. van Ours (2004) Punitive sanctions and the transition from welfare to work, **Journal of Labor Economics**, forthcoming.

Gerard van den Berg, Ger Homburg, Lemina Hospers en Bas van der Klaauw (2003) Activering en controle weinig effectief, **Economisch-Statistische Berichten**, 21-3-2003, 140-142.

Jan Boone en Jan C. van Ours (2000a) Modeling Financial Incentives to Get Unemployed Back to Work, **CentER Discussion Paper**, Universiteit van Tilburg.

Jan Boone en Jan C. van Ours (2000b) Harder straffen doet minder pijn, **Economisch-Statistische Berichten**, 85, 440-443.

Jan Boone, Peter Fredriksson, Bertil Holmlund en Jan van Ours (2001) Optimal unemployment insurance with monitoring and sanctions, Universiteit van Tilburg, **CentER discussion paper**, 2001-85.

Kees Boos, Ad Nagelkerke en Tris Serail (2001) **Sociale zekerheidsafspraken tussen werkgevers en werknemers; een sectorvergelijking**, IVA-Tilburg, Tilburg/Den Haag.

Lans Bovenberg en Ruud de Mooij (1996) Nieuwe WW: balanceren tussen flexibiliteit en stabiliteit, **Economisch-Statistische Berichten**, 23-10-1996, 868-872.

Lans Bovenberg (2001) Vergrijzing en menselijk kapitaal, in: R.H.J.M. Gradus, J.J.M. Kremers en J. Van Sinderen (red.) **Nederland Kennisland**, Groningen, Stenfert Kroese, 139-160.

Lans Bovenberg (2002a) Levensloop en sociale zekerheid, **Economisch-Statistische Berichten**, 6-9-2002, 627-629.

Lans Bovenberg (2002b) Nieuwe spelregels voor een nieuwe levensloop, in: Harry van Dalen en Frank Kalshoven (redactie) **Meesters van de welvaart; top economen over Nederland**, Amsterdam, Uitgeverij Balans.

Lans Bovenberg, Harry van Dalen en Coen Teulings (2003) **De calculus van het publieke belang**, Den Haag, Ministeries van Economische Zaken en Financiën.

Frank A.G. den Butter en Udo Kock (2000) Sparen in plaats van verzekeren, **VU Research Memorandum**, 2000-22.

Pierre Cahuc en Etienne Lehmann (2000) Should unemployment benefits decrease with the unemployment spell? **Journal of Public Economics**, 77, 135-153.

Centraal Planbureau (1997) **Challenging neighbours; rethinking German and Dutch economic institutions**, Berlin, Springer Verlag.

Ronald G. Ehrenberg en Ronald Oaxaca (1976) Unemployment insurance, duration of unemployment, and subsequent wage gain, **American Economic Review**, 66, 754-766.

Martin Feldstein en Daniel Altman (1998) Unemployment insurance savings accounts, **NBER Working Paper** 6860.

Stefan Fölster (1999a) Social Insurance based on personal savings, **Economic Record**, 75, 5-18.

Stefan Fölster (1999b) A theoretical analysis of social insurance based on personal savings accounts, **Working paper**, Institute of economics, University of Copenhagen.

Stefan Fölster (2001) An evaluation of social insurance savings accounts, **Public Finance and Management**, 1 (4), 420-448.

Peter Fredriksson en Bertil Holmlund (2001) Optimal unemployment insurance in search equilibrium, **Journal of Labor Economics**, 19, 370-399.

Peter Fredriksson en Bertil Holmlund (2003) Improving incentives in unemployment insurance: a review of recent research, **Working paper 2003:5**, Uppsala: IFAU.

Bertil Holmlund (1998) Unemployment insurance in theory and practice, **Scandinavian Journal of Economics**, 100, 113-141.

Hugo A. Hopenhayn en Juan Pablo Nicolini (1997) Optimal unemployment insurance, **Journal of Political Economy**, 105, 412-438.

Larry Katz en Bruce D. Meyer (1990) The impact of the potential duration of unemployment benefits on the duration of unemployment, **Journal of Public Economics**, 30, 317-328.

Rafael Lalive, Jan C. van Ours en Josef Zweimüller (2002) The effect of benefit sanctions on the duration of unemployment, **CEPR-Discussion Paper** 3311.

Frans Leijnse (2001) **De gevarieerde verzorgingsstaat**, oratie Universiteit van Amsterdam, Amsterdam, Vossiuspers UvA.

Frans Leijnse, Kees Goudswaard, Janneke Plantenga, Jan Peter van den Toren (2002) **Anders denken over zekerheid; levenslopen, risico en verantwoordelijkheid**, Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Maarten Lindeboom en Jules Theeuwes (1993) Search, benefits and entitlement, **Economica**, 60, 327-346.

Lars Ljungqvist en Tom Sargent (1995) The Swedish unemployment experience, **European Economic Review**, 39, 1043-1070.

Bruce Meyer (1995) Lessons from the U.S. unemployment insurance experiments, **Journal of Economic Literature**, 33, 91-131.

Ad Nagelkerke en Ton Wilthagen (2003) Naar een transitioneel begrip van sociale zekerheid, in: Jos Berghman et al. (eds.) **Honderd jaar sociale zekerheid in Nederland**, Delft, Uitgeverij Eburon.

Stephen J. Nickell (1997) Unemployment and labor market rigidities: Europe versus North America, **Journal of Economic Perspectives**, 11, 55-74.

Stephen J. Nickell en Jan C. van Ours (2000) Falling unemployment; the Dutch and British cases, **Economic Policy**, 30, 137-180.

NIPO (2001) **Randomized Response: onderzoek naar regelovertreding – resultaten ABW, WAO en WW**, Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Jan C. van Ours (1995) **Werkloosheid tussen moedwil en misverstand**, oratie Erasmus Universiteit, Rotterdam, Tinbergen Instituut; zie ook: **Tijdschrift voor Politieke Economie**, 18, 7-35.

Jan C. van Ours (2003) Has the Dutch miracle come to an end? **CentER Discussion Paper**, 03-32.

Michael Orszag en Dennis Snower (2002) From unemployment benefits to unemployment accounts, **IZA Discussion Paper** no. 532, Bonn.

Nahied Rezwani en Peter Hendrix (2002) **Verplicht sparen voor het werkloosheidsrisico**, Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Steven Shavell en Laurence Weiss (1979) The optimal payment of unemployment insurance benefits over time, **Journal of Political Economy**, 87, 1347-1362.

Sociaal-economische Raad (2001) **Levensloopbanen: gevolgen van veranderende arbeidspatronen**, Den Haag, Commissie Sociaal-Economische Deskundigen.

Joseph Stiglitz en Jungyoll Yun (2001) Intregation of unemployment insurance with retirement insurance, **Columbia University Working Paper** No. 0203-04, New York.

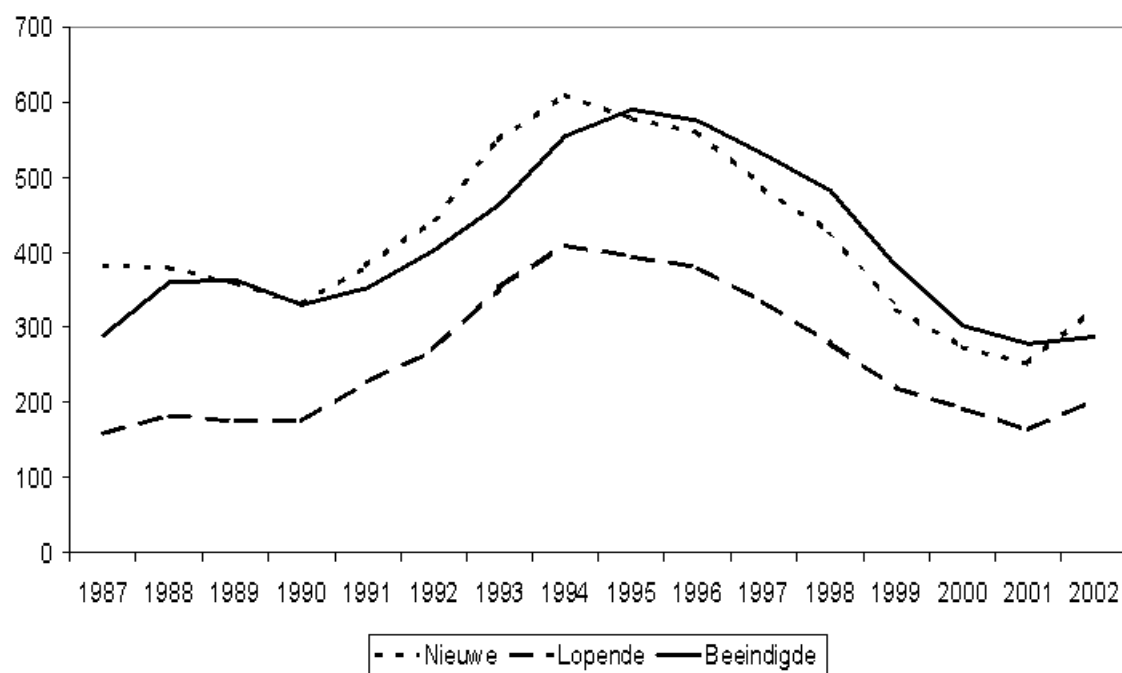
Coen Teulings, Romke van der Veen en Willem Trommel (1997) **Dilemma's van de sociale zekerheid; een analyse van 10 jaar herziening van het stelsel van sociale zekerheid**, Den Haag, VUGA.

UWV, **Kroniek van de Sociale Verzekeringen**, 2002.

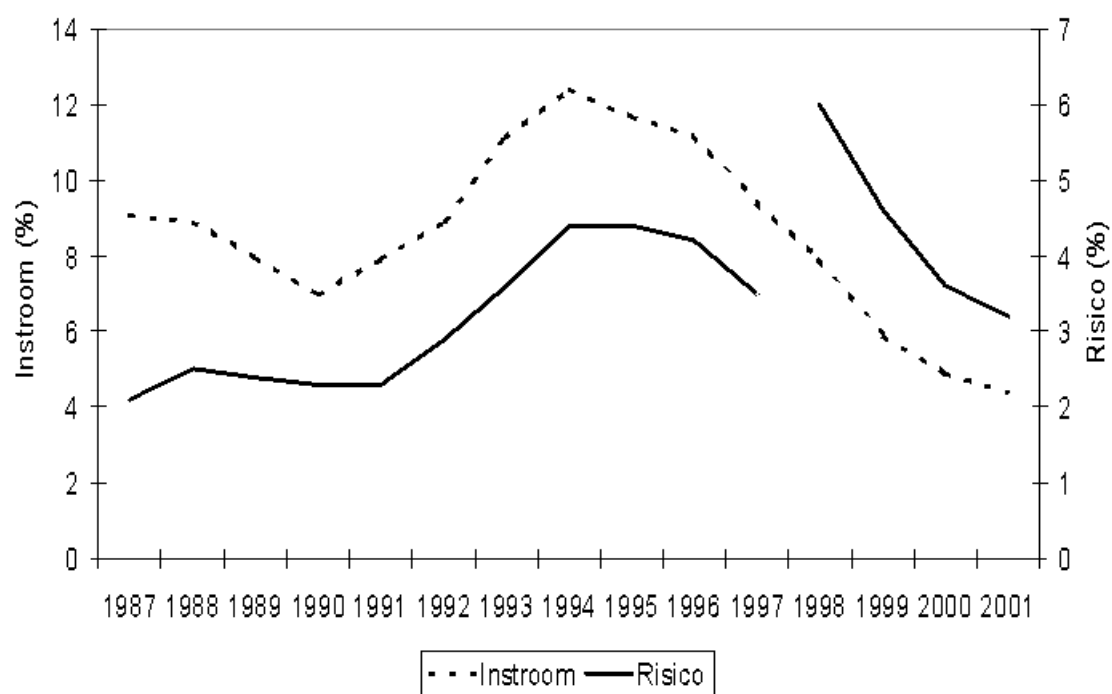
A.J.M. Verkoren, R. van den Sigtenhorst, D. Ruimschotel (2002) **Naleving van sociale zekerheid; onderzoek naar naleven van regels in de Abw, WW en WAO**, Amsterdam, CMC/T11 Company.

Cheng Wang en Stephen Williamson (1996) Unemployment insurance with moral hazard in a dynamic economy, **Carnegie Rochester Conference Series on Public Policy**, 44, 1-41.

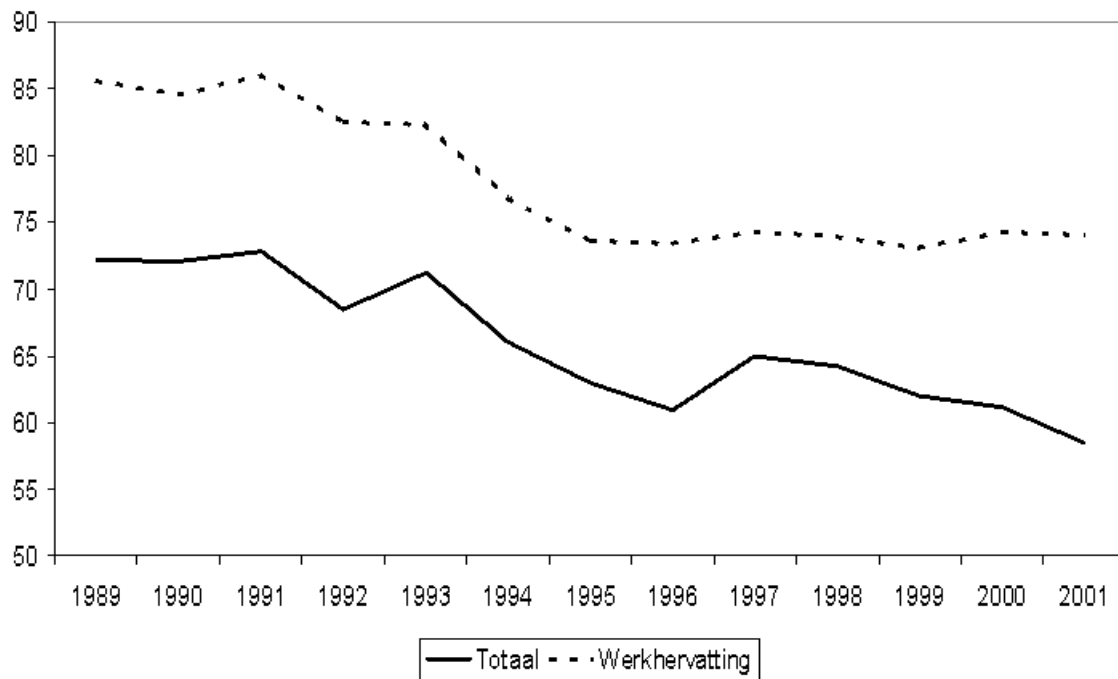
Figuur 1 WW-uitkeringen 1987-2002



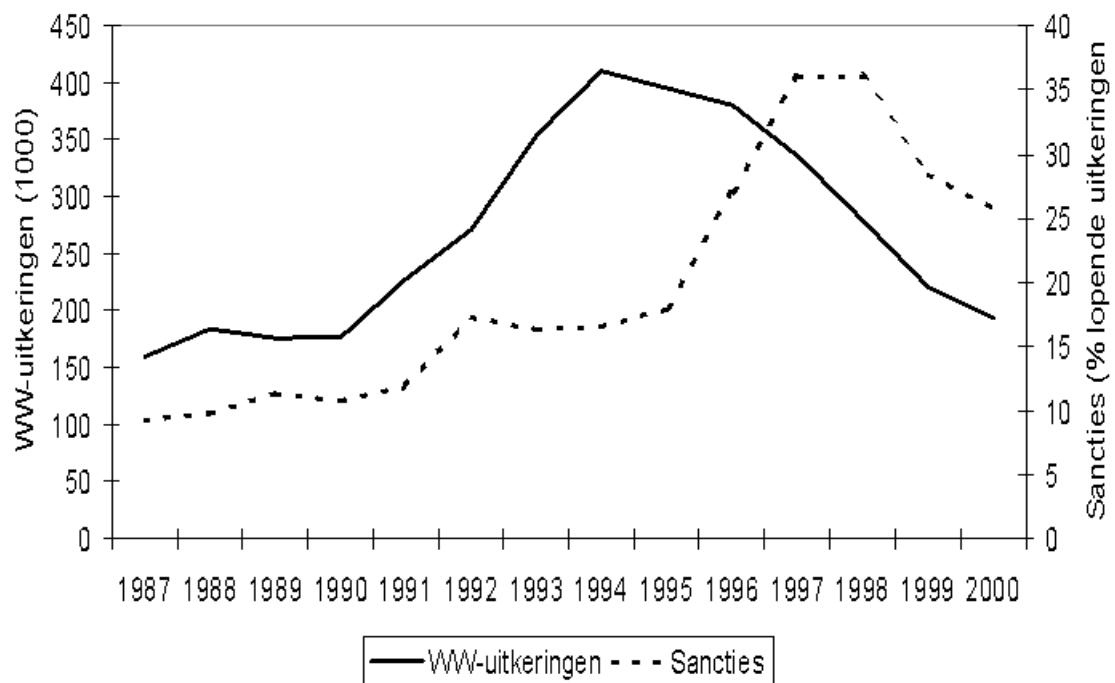
Figuur 2 WW-instroom, 1987-2001 (%)



Figuur 3 WW-uitstroom binnen 6 maanden; 1989-2001 (%)



Figuur 4 WW-uitkeringen en sancties; 1987-2000



Colofon

Uitgave

Ministerie van Economische Zaken
www.ez.nl

Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend

Publicatienummer: 03AEP03

Jaar: 2003

Onderzoeksreeks

De onderzoeksreeks bevat publicaties die beogen een bijdrage te leveren aan het wetenschappelijke en maatschappelijke debat op beleidsrelevante onderwerpen.

Beleidsstudies

Beleidsstudies presenteren beleidsonderbouwend en -evaluerend onderzoek dat toegankelijk is voor een breed publiek. Hiermee wordt beoogd de 'stakeholders' van EZ te informeren: bedrijfsleven, kennisinstellingen en universiteiten, collega-departementen en intermediaire instellingen.

Zowel de onderzoeksreeks als de beleidsstudies zijn EZ-brede reeksen.